

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL
2019/2020



TII

**AS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS FACE AOS PROBLEMAS DA
IMIGRAÇÃO NA ATUALIDADE**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA.**

LÚCIO ANDERSON DE AZEVEDO ROCHA
Coronel de Artilharia (BRASIL)



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**AS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS FACE AOS
PROBLEMAS DA IMIGRAÇÃO NA ATUALIDADE**

Cor Art (BRA) LÚCIO ANDERSON DE AZEVEDO ROCHA

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2019/2020

Pedrouços 2020



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**AS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS FACE AOS
PROBLEMAS DA IMIGRAÇÃO NA ATUALIDADE**

Cor Art (BRA) LÚCIO ANDERSON DE AZEVEDO ROCHA

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2019/2020

Orientador: Cor ENGAER Bernardino José Garcia dos Santos

Pedrouços 2020



Declaração de compromisso Antiplágio

Eu, **Lúcio Anderson de Azevedo Rocha**, declaro por minha honra que o documento intitulado **As Forças Armadas Brasileiras face aos problemas da imigração na atualidade** corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do Curso de Preparação de Oficiais Generais 2019/2020 no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, 04 de junho de 2020

Lúcio Anderson de Azevedo Rocha
Coronel de Artilharia (Brasil)



Agradecimentos

Agradeço imensamente a Deus, ao Ministério da Defesa Nacional e ao Ministério da Defesa do Brasil, especialmente ao Comando do Exército Brasileiro, pela oportunidade de realizar um curso de altos estudos, aumentar meu conhecimento e conviver com amigos oficiais das Forças Armadas Portuguesas e da Guarda Nacional Republicana.

Este trabalho não seria possível sem o apoio do Instituto Universitário Militar, cujos recursos materiais e de pessoal foram colocados à disposição de todos os auditores, somados aos conhecimentos transmitidos.

Agradeço a atenção e o trato sempre cordial do **Tenente-General Manuel Fernando Rafael Martins** e de todos os componentes desse Instituto. Em especial, o auxílio oportuno do **Comodoro João Paulo Ramalho Marreiros** com suas orientações, que foram de extrema valia para mim.

Destaco as atuações precisas e sempre cordiais de meu orientador, **Cor ENGAER Bernardino José Garcia dos Santos**, cujas orientações foram imprescindíveis para a conclusão do trabalho de investigação.

Agradeço aos amigos auditores do Curso de Preparação de Oficiais Gerais 2019/2020 pelo profissionalismo, entusiasmo e demonstrações de fortes laços de amizade com os militares brasileiros durante o curso.

Por fim, e de modo muito especial, agradeço à minha querida esposa **Rosylane** e aos meus filhos **Yuri** e **Yohan**, pelo apoio e compreensão incondicional pelo intenso período dedicado à realização deste trabalho.

Muito obrigado a todos.



Índice

1. Introdução.....	1
2. Enquadramento teórico e conceptual.....	5
2.1 Revisão da literatura e estado da arte.....	5
2.2 Modelo de análise.....	5
2.3 Breve síntese da metodologia da investigação.....	6
3. Ações e soluções estratégicas que foram adotadas pelas Forças Armadas no controlo da imigração.....	8
3.1 Apoio administrativo e coordenação da Secretaria-Executiva do Comitê Federal de Assistência Emergencial.....	9
3.2 Utilização do Processo de Planeamento Estratégico-Operacional.....	10
3.3 Estabelecimento de Parcerias Estratégicas no processo de interiorização.....	10
3.4 Gestão macro dos recursos.....	11
3.5 Preservação de grupos especiais.....	12
3.6 Atuação com perfil de trabalho das Forças Armadas.....	12
3.7 Transporte Estratégico.....	13
3.8 Síntese Conclusiva.....	14
4. Contributos da governança das Componentes Militares Brasileiras na gestão estratégica da crise humanitária.....	15
4.1 Lições Aprendidas.....	15
4.1.1 Empenhamento da Comunicação Social.....	15
4.1.2 Exercício Multinacional Interagências de Logística Humanitária.....	16
4.1.3 Organização de uma Central de Inteligência.....	17
4.1.4 Medição do fluxo migratório.....	17
4.1.5 Desenvolvimento doutrinário.....	18
4.2 Oportunidades de Melhoria.....	19
4.2.1 Integração no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano.....	19
4.2.2 Plano Estratégico Multinacional.....	19
4.2.3 Realização de simpósio internacional.....	20
4.2.4 Força-Tarefa Humanitária Multinacional.....	21
4.2.5 Intercâmbio do Centro Sul-Americano de Estudos Estratégicos para a Defesa e da Escola Sul-Americana de Defesa.....	22
4.2.6 Criação de uma Central de Inteligência Internacional.....	22



4.2.7	Atuação combinada com outros países da América do Sul.....	23
4.2.8	Integração de tecnologias entre as Forças Armadas do Conselho de Defesa Sul-Americano.....	23
4.3	Síntese Conclusiva.....	24
5.	Riscos para a segurança, defesa nacional e estabilidade regional	25
5.1	Riscos para a segurança, defesa nacional e estabilidade regional.....	25
5.1.1	Risco de desgaste das Forças Armadas com a opinião pública.....	25
5.1.2	Ações terroristas ou revolucionárias.....	26
5.1.3	Problemas Jurídicos que possam afetar as Forças Armadas.....	27
5.1.4	Violações de direitos humanos.....	27
5.1.5	Campanha de Difamação.....	28
5.1.6	Aumento dos crimes transfronteiriços.....	29
5.1.7	Possibilidade de redução da operacionalidade das Forças Armadas.....	29
5.1.8	Risco de colapso do programa de interiorização.....	30
5.1.9	Risco de mortes por Covid 19.....	30
5.2	Síntese Conclusiva.....	30
6.	Conclusões.....	32
	Referências Bibliográficas.....	38

Índice de Anexos

Anexo A - Corpo de Conceitos.....	Anx A-1
Anexo B - Guião das Entrevistas.....	Anx B-1
Anexo C - Análise das Entrevistas.....	Anx C-1

Índice de Figuras

Figura 1 - Refugiados e Imigrantes Venezuelanos	1
Figura 2 - Abrigo de imigrantes em Boa Vista - Roraima.....	8
Figura 3 - Reunião do Comitê Federal de Assistência Emergencial	9
Figura 4 - Transporte Aéreo de Venezuelanos.....	13
Figura 5 - Exercício Multinacional AMAZONLOG.....	16
Figura 6 - Banco de Dados do Programa Guardiã.....	18
Figura 7 - Países integrantes da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.....	21



Índice de Quadros

Quadro 1 - Objetivos Geral e Específicos	3
Quadro 2 - Questão Central e Questões Derivadas	4
Quadro 3 - Modelo de Análise	6
Quadro 4 - Análise das Entrevistas.....	Anx C



Resumo

A fluxo migratório de venezuelanos tem ocasionado diversos impactos nos países vizinhos, como o Brasil, que, diante de inúmeros efeitos colaterais, decidiu empenhar as Forças Armadas para coordenar os trabalhos e processos que envolvem essa inédita crise humanitária.

As Forças Armadas passaram a adotar ações e soluções estratégicas para resolver essa questão, com destaque para o processo de interiorização, a gestão dos recursos e a logística de transporte, e estão a conduzir um Programa do Governo Federal juntamente com Ministérios, Agências e Instituições.

Neste Trabalho de Investigação Individual, seguiu-se um raciocínio indutivo e uma estratégia qualitativa, e foram ressaltadas algumas lições aprendidas, como o Exercício Multinacional Interagências de Logística Humanitária, e oportunidades de melhoria, como a proposta de realização de um simpósio internacional, que poderão servir de subsídio para atuações futuras.

Foram caracterizados os riscos potenciais e reais para a segurança e defesa nacional, e para a estabilidade regional, bem como o tratamento a algumas deficiências existentes, com o objetivo de mitigá-los ou tratá-los adequadamente.

Assim, a atuação das Forças Armadas Brasileiras face a esse problema migratório demonstra o protagonismo das Forças Componentes em crises humanitárias e está a servir de referência para outros agentes internacionais em todo o mundo.

Palavras-chave:

América do Sul; crise humanitária, Forças Armadas; fluxo migratório; refugiados.



Abstract

The migratory Venezuelans flow has been causing several impacts in neighboring countries such as Brazil, which, due to innumerable side effects, has decided to commit the Brazilian Armed Forces to coordinate work and procedures that involve an unprecedented humanitarian crisis.

The Armed Forces started to adopt strategic actions and solutions to resolve this issue with the emphasis on the interiorization process, resource management, and transport logistics, it has also been conducting a Federal Government Program, together with Ministries, Agencies and Institutions.

The present personnel researching thesis has followed an inductive reasoning and a qualitative strategy and, it has also emphasized some lessons learned, such as Multinational Exercise on Humanitarian Logistic, and the proposal to hold an international symposium which may serve as a subsidy for future actions.

Potential and real national security risks, and for regional stability, were characterized too, as well as the treatment of some existing deficiencies, with the propose of mitigating or treating them properly.

Therefore, the Brazilian Armed Forces situation has been facing this migratory flow problem demonstrating patriotism of Component Forces in humanitarian crises and serving as a reference for other international agents around the world.

Keywords:

South America; humanitarian crisis, Armed Forces; migratory flow; refugees.



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
APOP	Agentes de Perturbação da Ordem Pública
AS	América do Sul
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CPOG	Curso de Promoção a Oficial General
CSEED	Centro Sul-Americano de Estudos Estratégicos para a Defesa
DOPEMAI	Doutrina, Organização, Pessoal, Ensino, Material, Adestramento e Infraestrutura
EB	Exército Brasileiro
END	Estratégica Nacional de Defesa
ESUDE	Escola Sul-Americana de Defesa
FAB	Força Aérea Brasileira
FFAA	Forças Armadas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FT Log Hum	Força-Tarefa Logística Humanitária
GLO	Garantia da Lei e da Ordem
IUM	Instituto Universitário Militar
MB	Marinha do Brasil
MD	Ministério da Defesa
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NEP	Normas de Execução Permanente / Académicas (NEP/INV)
OAH	Organizações de Ajuda Humanitária
OE	Objetivo Específico
OG	Objetivo Geral
OIM	Organização Internacional para Migrações
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
Op Info	Operações de Informação
ORCRIM	Organizações Criminosas
PIB	Produto Interno Bruto



PND	Política Nacional de Defesa
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada/ Questões Derivadas
TII	Trabalho de Investigação Individual

1. Introdução

Enquadramento do tema

Atualmente, as migrações internacionais tornaram-se um fenómeno de grande impacto mundial e têm, entre suas causas, problemas políticos, económicos, sociais, guerras, terrorismo, perseguições religiosas, ideológicas e raciais, além da busca por melhores condições de trabalho e de vida, entre outros.

Nesse contexto, a América do Sul (AS), que caracteriza o entorno estratégico brasileiro, está a ser afetada por uma crise migratória venezuelana, inédita na região, que transformou-se em um dos maiores desafios para as nações desse subcontinente, uma vez que elas passaram a sofrer um grande movimento populacional desorganizado, oriundo daquele país bolivariano (Cerávolo, 2019, pp.26-27).

O Brasil, como maior economia da AS e possuidor de fronteira seca com a Venezuela, passou a receber expressivo número de refugiados, conforme mostra a Figura 1 abaixo.

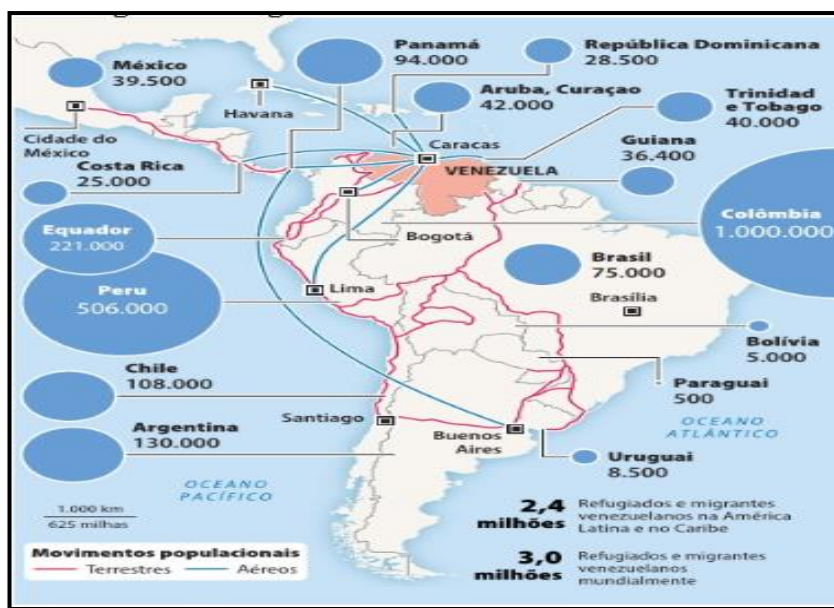


Figura 1 – Refugiados e Imigrantes Venezuelanos

Fonte: ACNUR (2019b)

A crise venezuelana teve sua origem em variados e complexos fatores (políticos, económicos e sociais) e atingiu dimensões inimagináveis, com altos índices de instabilidade e de polarização política, que estão a gerar um intenso processo migratório e a maior crise humanitária presenciada na AS (Vaz, 2017, pp. 1-3).

No aspeto político, o socialismo implantado naquele país provocou uma concentração de poder no Chefe do Executivo, que dominou eleições sucessivas e passou a controlar empresas e meios de comunicação, o que diminuiu o acesso da população às informações



sobre as principais ações governamentais. Com o aprofundamento da crise política, o país passou a vivenciar um significativo e crescente isolamento internacional, bem como uma forte oposição interna (Vaz, 2017, pp. 3-4).

No tocante à parte económica, a Venezuela é totalmente dependente da exportação de petróleo, sem outras fontes de arrecadação consideráveis, o que a levou a perdas consideráveis com a queda do preço do barril no mercado mundial, à redução de receitas e ao aumento do *déficit* existente (Vaz, 2017, p. 3).

Outro agravante, que fragilizou ainda mais o sistema financeiro daquele país, foram as sanções económicas impostas por outras nações, que impactaram diretamente nas exportações e contribuíram para ampliar a deteriorização do já combalido sistema financeiro (Vaz, 2017, p. 3).

Essas sanções provocaram uma redução do Produto Interno Bruto¹ (PIB) e a elevação do desemprego, que, segundo o Fundo Monetário Internacional² (FMI), pode chegar a 50 % em 2020 (Negócios, 2019).

De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e a Organização Internacional para Migrações (OIM), mais de dez por cento da população venezuelana, cerca de quatro milhões, deixaram o país em busca de melhores condições de vida, dos quais 90% estão na AS (ACNUR, 2019b).

O relatório do Departamento de Polícia Federal (2018), intitulado "Fluxo Migratório", afirmou ser possível verificar o aumento de venezuelanos em Território Brasileiro, com cerca de 98.000 imigrantes nos últimos anos (Souza, 2019, p. 64).

Justificação do tema

A complexidade dessa crise humanitária exigiu a adoção de medidas urgentes, como a organização de um Comitê Federal de Assistência Emergencial, que conta com a participação de 11 Ministérios, incluindo o da Defesa, órgãos e agências nacionais e internacionais, como o ACNUR e a OIM (Decreto n.º 9.970, 2019).

Assim, a motivação para escrever sobre este tema de grande relevância para o Brasil e para suas Forças Componentes deriva do facto de o Estado Brasileiro ter decidido empenhar as Forças Armadas (FFAA) no controlo desse fluxo migratório, atribuindo-lhes a responsabilidade pela Secretaria-Executiva desse Comitê e pelo apoio logístico. Dessa forma, tendo como ponto de partida a sinopse deste Trabalho de Investigação Individual

¹ Conforme Corpo de Conceitos

² Conforme Corpo de Conceitos



(TII), serão analisadas as ações das FFAA Brasileiras face aos problemas gerados pela imigração na atualidade.

Objeto de estudo e sua delimitação

O objeto de estudo será centrado no empenhamento das FFAA Brasileiras face aos problemas ocasionados pela imigração, essencialmente de venezuelanos, buscando-se apontar as ações e soluções estratégicas que foram adotadas. Serão identificadas as lições aprendidas e oportunidades de melhoria, e caracterizados os riscos para a segurança e defesa nacional, e para a estabilidade regional.

A investigação será delimitada a partir de três domínios distintos: tempo, espaço e conteúdo, de acordo com o descrito a seguir e com base na doutrina da *North Atlantic Treaty Organization* (NATO): a delimitação temporal, de 2016 até 2019. A espacial, será o Território Brasileiro, especialmente o Estado de Roraima. A de conteúdo, será consoante a atuação das FFAA Brasileiras nas soluções estratégicas dos fluxos migratórios, nas dimensões política, psicossocial e militar.

Objetivos da investigação

Tendo por base o Objeto de Estudo, foram definidos o Objetivo Geral (OG) e três Objetivos Específicos (OE), conforme Quadro 1, a seguir.

Quadro 1 – Objetivo Geral e Específicos

Objetivo Geral	
OG	Analisar o empenhamento das FFAA Brasileiras no controlo do fluxo da imigração.
Objetivos Específicos	
OE1	Identificar as ações e soluções estratégicas que foram adotadas em relação ao problema da imigração.
OE2	Identificar as lições aprendidas e as oportunidades de melhoria que a governança da Componente Militar Brasileira está a prestar à gestão estratégica da crise humanitária.
OE3	Caracterizar os riscos para a segurança e defesa nacional, e estabilidade regional.

Questões de investigação

Com base no OG e nos OE, foram formuladas a Questão Central (QC) e as Questões Derivadas (QD), descritas no Quadro 2.



Quadro 2 – Questão Central e Questões Derivadas

Questão Central	
QC	Em que medida o empenhamento das FFAA Brasileiras está a contribuir para o controlo do fluxo migratório?
Questões Derivadas	
QD1	Quais as ações e soluções estratégicas que foram adotadas em relação ao problema da imigração?
QD2	Quais as lições aprendidas e oportunidades de melhoria que a governança da Componente Militar Brasileira está a prestar à gestão estratégica da crise humanitária?
QD3	Quais os riscos para a segurança e defesa nacional e estabilidade regional que oferecem esse fenómenos migratórios?

Organização do estudo

O trabalho é composto de seis capítulos. O primeiro (introdução) aborda-se o enquadramento e a justificação do tema, o objeto do estudo e sua delimitação, os objetivos da investigação, a QC e as QD, e organização do estudo.

No segundo capítulo, apresentou-se o enquadramento teórico e conceptual, com uma breve revisão da literatura, a definição do estado da arte e uma breve síntese da metodologia da investigação. Abordou-se, ainda, o modelo de análise com os conceitos estruturantes, além de destacar aspetos da Teoria da Securitização, que servirá de base para este estudo (Buzan e Weaver, 1998).

O terceiro capítulo tem como foco a identificação das ações e soluções estratégicas, que mais contribuem para o êxito da missão, adotadas pelas FFAA Brasileiras no controlo dos fluxos migratórios que ingressam no país.

O quarto capítulo objetiva identificar os contributos da governança das Componentes Militares Brasileiras na gestão estratégica da crise humanitária (as lições aprendidas e oportunidades de melhoria).

O quinto capítulo visa caracterizar alguns dos principais riscos, reais e potenciais, com os propósitos de reduzir vulnerabilidades, apresentar subsídios relevantes para a tomada de decisão, reavaliar planeamentos e promover os ajustes necessários.

Por fim, o sexto capítulo (conclusões da investigação) contém um breve enquadramento do tema, um sumário do procedimento metodológico seguido, a súmula dos resultados obtidos, os contributos para o conhecimento, as limitações da investigação, a abertura para estudos futuros e as recomendações de ordem prática.



2. Enquadramento teórico e conceptual

Neste capítulo, apresenta-se uma breve revisão da literatura, o estado da arte sobre o assunto, o modelo de análise, com os conceitos estruturantes, e a metodologia que será utilizada para se atingirem os objetivos traçados nesta investigação. Aborda-se, ainda, a Teoria da Securitização, que norteará alguns aspetos deste estudo (Buzan e Weaver, 1998).

2.1 Revisão da literatura e estado da arte

Com o objetivo de definir o estado da arte sobre o assunto proposto, utilizaram-se as seguintes fontes primárias e secundárias: trabalhos de investigação anteriores, artigos na Internet, documentos oficiais do Governo Brasileiro e matérias postadas no site da Organização das Nações Unidas (ONU).

Na fase exploratória, a realização de entrevistas por e-mail, nomeadamente com militares brasileiros que participaram ou participam do Programa Federal chamado Acolhida, em Roraima, Amazonas, foi de grande relevância para aferir o estado da arte deste processo e, com isso, melhor aprofundar o tema.

Com foco na obtenção de maior conhecimento anterior sobre a temática deste estudo, consultaram-se trabalhos académicos da Escola Superior de Guerra e da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Brasileiro (EB). No entanto, pouco material foi obtido nesse processo tendo em vista ser um assunto ainda pouco explorado no Brasil.

Vale ressaltar que o OG deste trabalho é analisar o empenhamento das FFAA Brasileiras no controlo do fluxo da imigração. Para cumprir esse objetivo, adotou-se, como legislação norteadora e parte da base conceptual utilizada na análise deste trabalho, a Lei n.º 13.445/2017, de 24 de maio, chamada de Lei de Migração Brasileira, e o Decreto n.º 9.970/2019, de 14 de agosto, que organizou o Comitê Federal de Assistência Emergencial.

2.2 Modelo de análise

Segundo Quivy e Campenhoudt (2005, p. 150), o modelo de análise é o prolongamento natural da problemática, articulando de forma operacional os marcos e as pistas que serão finalmente retidos para orientar o trabalho de observação e de análise.

Com isso, chega-se ao Modelo de Análise apresentado e descrito no Quadro 3, cujos conceitos estruturantes dos indicadores, bem como as demais definições utilizadas, encontram-se no Anexo A (Corpo de Conceitos).

Quadro 3 – Modelo de Análise

Conceitos	Dimensões	Indicadores
FFAA e Refugiados ³	Política	Ações estratégicas ⁴ Soluções estratégicas ⁵ Lições Aprendidas ⁶ Oportunidade de Melhoria Riscos ⁷
	Psicossocial	
	Militar	

O critério de escolha dos indicadores adotados foi realizado consoante os aspetos que representam o empenhamento das FFAA nos problemas de imigração. Além disso, o conteúdo deste TII está a ser analisado de acordo com a Teoria da Securitização, de Barry Buzan e Olav Weaver, da Escola de Copenhaga, de acordo com os seguintes fatores: a existência de ameaça, a capacidade do ator securitizante e a consequência da ameaça para o ator (Buzan e Weaver, 1998).

Com relação à existência de ameaça, pode-se elencar os problemas de segurança e económicos que o fluxo migratório está a causar, nomeadamente pela grande quantidade de recursos financeiros e de pessoal empenhados para controlar os refugiados (Buzan e Weaver, 1998).

Quanto à capacidade do ator securitizante, diz respeito à vontade política de mobilizar as forças e os recursos necessários para atuar contra a ameaça. E as consequências da ameaça para o ator (Brasil), podemos justificar o empenhamento da Componente Militar Brasileira devido aos elevados riscos para o país (Buzan e Weaver, 1998).

2.3 Breve síntese da metodologia da investigação

A metodologia será a definida nas (NEP/INV) n.º 001, de setembro de 2018, e n.º 003, de fevereiro de 2020, do IUM, e nas "Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação" (Santos & Lima, 2019).

De acordo com a bibliografia consultada do IUM/2019, o tema enquadra-se na investigação aplicada, pois objetiva-se que os conhecimentos possam ser utilizados na prática, nomeadamente para contribuir com a atuação das FFAA face a problemas migratórios. Está associado ao core das Ciências Militares, no domínio dos Elementos Nucleares das Ciências Militares, dentro da área de Estudo de Investigação de Segurança Interna e Fenómenos Criminais (Santos & Lima, 2019, p. 2).

³ Conforme Corpo de Conceitos

⁴ Conforme Corpo de Conceitos

⁵ Conforme Corpo de Conceitos

⁶ Conforme Corpo de Conceitos

⁷ Conforme Corpo de Conceitos

Além disso, será com uma postura epistemológica interpretativista, porque compete a este investigador observar os fenómenos e entender seus significados (Santos & Lima, 2019, pp. 16-18), valendo-se de uma estratégia de investigação qualitativa (com abordagem indutiva), sob a forma de análise da literatura, e o enquadramento conceptual, com vistas a ressaltar as respostas às QD.

Serão realizadas entrevistas com integrantes das FFAA Brasileiras que participaram ou participam da gestão dessa crise humanitária, cujos conteúdos estarão no Anexo B (Guião das entrevistas) e as análises estarão no Anexo C (Análise das entrevistas).

Será utilizado um raciocínio indutivo e de construção de sentido (Santos & Lima, 2019, p. 18). Em resposta ao método, definiu-se uma QC, colocou-se o problema e deduziram-se as consequências. Dessa QC, que orientará a investigação, surgiram três QD, que darão maior detalhamento e delimitação ao trabalho. Dessa forma, é feita uma operação mental a partir da observação de factos particulares (imigração venezuelana) para generalizações que permitam elaborar a proposta de um conjunto de medidas a implementar (Santos & Lima, 2019, p. 18).

Vale ressaltar que buscou-se uma estratégia de investigação qualitativa, com o objetivo de obter maior entendimento do objeto de estudo, sem medições e análises estatísticas. (Santos & Lima, 2019, p. 27).

O percurso metodológico seguirá as etapas do método científico preconizado nas "Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação" (Santos & Lima, 2019), constantes do Capítulo 3: fases exploratória, analítica e conclusiva. A exploratória (Santos & Lima, 2019, p. 41) foi iniciada com a escolha e delimitação do tema; a seguir, a definição do estado da arte, realização de entrevistas exploratórias, levantamento da problemática, do objeto de estudo e dos objetivos de investigação, e sua delimitação; definição da QC e das QD; elaboração do modelo de análise; definição preliminar do procedimento metodológico e elaboração deste plano de investigação.

Na fase analítica (Santos & Lima, 2019, p. 88) ocorrerá a recolha de dados, por consulta documental e de entrevistas, análise, preparação do guião e apresentação do material colhido.

Por fim, na fase conclusiva (Santos & Lima, 2019, p. 140) serão conduzidas as tarefas de avaliação e discussão, apresentação das conclusões e implicações futuras, contributos para o conhecimento, limitações e recomendações, verificação ética da investigação, finalização do trabalho e apresentação da defesa (provas públicas).

3. Ações e soluções estratégicas que foram adotadas pelas Forças Armadas no controle da imigração

Este capítulo tem como foco a identificação das ações e soluções estratégicas que foram adotadas pelas FFAA e que mais contribuem para o êxito da missão de controle dos fluxos de imigrantes que ingressam no país.

A multiplicidade dos aspetos dessa temática migratória, com elevado custo humano em todas as suas dimensões, traz diversos impactos nessa difícil situação dos venezuelanos.

[...] Todo o trabalho de acolhimento dos venezuelanos no Brasil está estruturado em torno de três eixos:

- Eixo Um - ordenamento de fronteira (para recepção e identificação dos imigrantes, regularização migratória com a concessão imediata da documentação, triagem e cuidados médicos básicos, como vacinação, etc);

- Eixo Dois - abrigamento (para acomodação em abrigos e albergues, alimentação, educação, saúde e proteção social). É coordenado pelo Ministério da Cidadania, com apoio das FFAA. Foram criados 11 abrigos em Boa Vista - Roraima – para receber o contingente de imigrantes, com capacidade total de 6.000 pessoas; e

- Eixo Três - interiorização (processo de reassentamento em outras regiões) [...] (Brasil, 2020, p.1).

Na Figura 2, verifica-se um abrigo para o acolhimento de refugiados venezuelanos.



Figura 2 – Abrigo de imigrantes em Boa Vista – Roraima

Fonte: NSC Total (2018)

3.1 Apoio administrativo e coordenação da Secretaria-Executiva do Comitê Federal de Assistência Emergencial

Diante do intenso fluxo populacional que passou a ingressar no Brasil, e das precárias ações implementadas nos níveis municipal e estadual para solucionar este complexo processo migratório, o Presidente da República, no uso do poder político, adotou inúmeras providências no sentido de criar melhores condições para solucionar a crise, particularmente a que o Estado de Roraima estava imerso, de forma a mitigar ou resolver esse problema humanitário de grandes proporções (Kanaan, 2019, pp.13-14).

Para tal, editou a Medida Provisória n.º 820/2018, de 15 de fevereiro, e o Decreto n.º 9.970/2019, de 14 de agosto, que organizou o Comitê Federal de Assistência Emergencial, órgão colegiado, conforme a Figura 3, principal instância deliberativa e consultiva, responsável por determinar diretrizes e ações de apoio aos imigrantes e refugiados. Além disso, foi criada uma Força-Tarefa Multisetorial para conduzir o programa governamental humanitário, chamado "Operação Acolhida", que objetiva prestar assistência aos venezuelanos que chegam ao país (Kanaan, 2019, p.14).



Figura 3 – Reunião do Comitê Federal de Assistência Emergencial
Fonte: Brasil (2018)

Nesse contexto, encarregou as FFAA Brasileiras da coordenação institucional do apoio administrativo e da Secretaria Executiva desse organismo, níveis gerencial e decisórios muito elevados, por intermédio do Comandante da Força-Tarefa Logística Humanitária (FT Log Hum), o que confere protagonismo e liderança na condução e na articulação das diversas tarefas de acolhimento, abrigamento e interiorização dos milhares venezuelanos que buscam refúgio no Brasil (Decreto n.º 9.970, 2019).



Segundo C. F. G. Cinelli (entrevista por e-mail, 20 de fevereiro de 2020), Chefe do Estado-Maior da FT Log Hum, "a Componente Militar confere à Operação uma estrutura de central de coordenação, haja vista as características da profissão militar, além das capacidades de prover infraestrutura, logística e segurança".

3.2 Utilização do Processo de Planeamento Estratégico-Operacional

Para conduzir as ações desse programa humanitário nesse cenário desafiador, o Comandante da FT Log Hum tem utilizado o Processo de Planeamento Estratégico-Operacional, de forma conjunta e interagências, que está a permitir a coordenação, desde os níveis mais elevados, de tropas do EB, Marinha do Brasil (MB) e Força Aérea Brasileira (FAB), integrantes de órgãos de 11 ministérios, sete agências internacionais e mais de uma centena nacionais, além de diversas Organizações Não-Governamentais (ONGs) e de Organizações de Ajuda Humanitária (OAH) (MD 30-M-01, 2011, p.21).

Com o propósito de viabilizar todo esse processo, organizou-se um Estado-Maior Conjunto Interagências, que está a proporcionar assessoramento especial ao Coordenador Operacional da Força-Tarefa e cooperar na conduções das ações (Kanaan, 2019, pp.15-16).

A integração obtida tem sido um fator de sucesso na solução do problema migratório e no cumprimento dos objetivos estratégicos colimados, bem como é assegurada a continuidade e a amplitude das ações desenvolvidas (C. F. G. Cinelli, *op. cit.*).

Nesse contexto, o empenhamento das FFAA, através da FT Log Hum, sinaliza a importância da securitização do tema, nomeadamente pela capacidade das Forças Componentes (capacidade do ator securitizante) de atuar na coordenação e na integração dos esforços, valendo-se do Processo de Planeamento Estratégico (vontade política de mobilizar as forças e os recursos necessários para atuar contra a ameaça) (Buzan e Weaver, 1998).

3.3 Estabelecimento de Parcerias Estratégicas no processo de interiorização

A FT Log Hum tem atuado, de forma sistêmica e coordenada, com os níveis decisórios mais altos, e está a elevar a interlocução e a integração de esforços de todos os atores envolvidos, estatais e não estatais, com visível melhoria na sistematização dos diversos processos de controlo do fluxo de imigrantes, de acordo com os objetivos traçados para o incremento da gestão da crise humanitária (C. F. G. Cinelli, *op. cit.*).

Um exemplo dessa integração exitosa é a realizada com a OIM, o ACNUR, ONGs e OAH no processo de interiorização dos venezuelanos, que consiste na redistribuição desses refugiados para outros estados do país, de maneira a afastá-los da área de fronteira e inseri-



los em outras regiões com maiores oportunidades de inclusão social, obtenção de abrigos, emprego, saúde e educação, além de disporem dos mesmos direitos dos cidadãos brasileiros (G.F. G., Kanaan, entrevista por e-mail, 21 de janeiro de 2020).

Todo esse esforço das FFAA está a ser implementado para garantir a possibilidade de esses cidadãos reconstruírem suas vidas e de se integrarem à sociedade brasileira sem nenhum tratamento discriminatório ou qualquer violação aos direitos humanos.

Evidentemente, o ACNUR tem apoiado diretamente o programa de realocação voluntária dos venezuelanos, promovido pelo Governo Federal Brasileiro, com a articulação de parcerias com estados, municípios e com a sociedade civil, de forma duradoura, por meio de projetos em diferentes áreas, que tem caracterizado-se como um esteio para a solução definitiva para todo o processo (ACNUR, 2019a).

Segundo G. F. G. Kanaan (*op. cit.*), coordenador Operacional Adjunto da FT Log Hum, "a principal estratégia é buscar a continuidade e expandir ações de assistência humanitária, sobretudo com a criação de escritórios e células de interiorização regional, distribuídas em todo país [...]".

Portanto, este processo é um fator crítico para a solução da crise humanitária e uma das soluções à Teoria da Securitização, pois contribui para a diminuição da ameaça e para redução de diversas pressões na fronteira do Estado de Roraima (Buzan e Weaver, 1998).

O modelo de interiorização, adotado pelo Brasil, é uma adaptação ao realizado pela ONU em outros países que enfrentam o mesmo cenário, mas tem sido fator fundamental e tem proporcionado excelentes resultados em função do trabalho integrado com as diversas agências e pela coordenação feita desde os níveis mais elevados (Kanaan, *op. cit.*).

Esse modelo evidencia a capacidade das FFAA (capacidade do ator securitizante) de obter soluções para o problema humanitário - vontade política de mobilizar as forças e os recursos necessários para atuar contra a ameaça (Buzan e Weaver, 1998).

3.4 Gestão macro dos recursos

As FFAA Brasileiras estão, ainda, a realizar esforços no sentido de gerir, de forma fiável e transparente, a elevada monta de valores financeiros destinados a esse gigantesco programa humanitário. Implementada sob os princípios da alta administração, a gestão estratégica desses recursos descentralizados pelo Governo Federal e pelas agências da ONU, assumiu, nos últimos anos, grandes proporções, que ultrapassaram os 265 milhões de reais, aproximadamente 44 milhões de euros, somente no ano de 2018 (Estado de Minas, 2019).



Após criterioso diagnóstico estratégico das necessidades e o estabelecimento de parâmetros orçamentários, os recursos têm sido aplicados pela Logística Militar, em conformidade com leis da administração pública e na medida das demandas apresentadas para cada fase, com processos administrativos específicos, racionalização das despesas e ênfase nos sistemas de controlo e fiscalização. Além disso, segundo G. F. G. Kanaan (*op. cit.*), "algumas funções administrativas serão fixas, a fim de facilitar a gestão, melhorar a governança, manter a continuidade dos trabalhos e evitar a indesejada rotatividade [...]".

A aplicação dessa vultosa quantidade de recursos, concebida e realizada com correção, publicidade e transparência, caracteriza-se como uma ação estratégica de sucesso e é afetada por alguns dos fatores que legitimam todo o processo coordenado pelas FFAA.

3.5 Preservação de grupos especiais

Estabelecidas nos planeamentos estratégicos de empenhamento das FFAA, após a análise criteriosa do terreno humano e todas as suas dimensões, a proteção de grupos especiais tem sido criteriosamente adotada e representa factor diferenciado no controlo desse acentuado fluxo migratório e na redução da vulnerabilidade de determinados segmentos, em todas as fases do processo (G. F. G. Kanaan, *op. cit.*).

Nesse contexto, foram destinados campos de abrigo reservados e isolados para indígenas venezuelanos, como os da Etnia *Pemons*, que habitavam a *Gran Sabana* e o Parque Nacional de Canaima, uma grande área protegida no sudeste venezuelano, e que agora encontram-se fragilizados e fogem de perseguições por terem se rebelado contra o atual Governo Bolivariano, o que ocasionou conflitos e enfrentamentos com suas forças militares (G. F. G. Kanaan, *op. cit.*).

Ao examinar esse processo, verifica-se que, além da manutenção dos costumes culturais e da preservação da dignidade daquela tribo, foram verificados todos os aspetos que possam afetar a missão de acolhimento dos refugiados, seus problemas pregressos, ameaças e riscos envolvidos, de maneira a privilegiar a segurança do capital humano e evitar problemas que possam impactar, inclusive, o nível político e mobilizar a comunidade internacional.

3.6 Atuação com perfil de trabalho das FFAA

A condução de todo o processo de gestão migratória é dinamizada pelas características do perfil do trabalho das FFAA Brasileiras, como a prontidão permanente, que permite pronta resposta face a qualquer problema ou ação requerida; e a mobilidade estratégica, que

viabiliza a atuação em todo território nacional, nomeadamente em áreas remotas e fronteiriças (Kanaan, 2019, pp. 14-15).

Segundo C. F. G. Cinelli (*op. cit.*), "a atuação das FFAA é pautada pelos valores inerentes à profissão militar, conjugados com fatores de sucesso de uma Operação de Ajuda Humanitária: sinergia, altruísmo, ética e respeito às diferenças [...]".

Outro aspeto de grande relevância é o suporte logístico integrado, com a utilização de vários modais, que garantem o transporte expressivo de recursos humanos e materiais a longas distâncias, em grandes quantidades e a locais de difícil acesso em Roraima. Ressalta-se que somente as Forças Componentes possuem capacidade e capilaridade para proporcionar o suprimento adequado e contínuo na Região Amazônica (Brasil, 2020).

3.7 Transporte Estratégico

O transporte estratégico dessa missão humanitária empenha uma série de vetores, com minuciosos planeamento e preparação, uma vez que a região de atuação é de fronteira no Norte do país, com grandes distâncias e dificuldades de acesso a serem vencidas (FAB, 2018).

No tocante ao modal aéreo, a FAB é a principal responsável pelo transporte logístico do contingente de militares que integram a FT Log Hum, que está em sistema de rodízio, e dos imigrantes venezuelanos durante o processo de interiorização, conforme Figura 4.



Figura 4 – Transporte Aéreo de Venezuelanos
Fonte: ABC do ABC (2019)

Considerando que o Brasil tem dimensões continentais, e os desafios inerentes às distâncias percorridas, a Componente Militar Aérea tem proporcionado, por meio de suas aeronaves de transporte, grande parte do apoio logístico, incluindo o de saúde especializado, vencendo longas distâncias e dificuldades inerentes a essa missão e às características dessa área inóspita (Kanaan, 2019, pp. 23-24).



Essa tarefa traz diversos ensinamentos para a FFAA, como a necessidade de planejamento nos níveis mais elevados, como o aprimoramento de sua doutrina de empenhamento aéreo, que exige maior treinamento e continuidade das ações; de toda sua infraestrutura logística, que requer manutenção constante e equipamentos adequados, e uma grande oportunidade de operar, de forma conjunta e interagências, em resposta a uma demanda humanitária de grande envergadura.

3.8 Síntese Conclusiva

Em resposta à QD1, em síntese, conclui-se que o modelo estratégico adotado pelas FFAA na crise humanitária tem obtido grande êxito, uma vez que sua liderança está a permitir o controle e o empenhamento dos fluxos migratórios, nomeadamente pelas ações e soluções adotadas, e pela atuação em conjunto e interagências com os outros atores envolvidos, como o ACNUR e a OIM. Nesse contexto, destacam-se as ações de apoio administrativo e de coordenação da Secretaria-Executiva do Comitê Federal de Assistência Emergencial, que facilitam a condução de todo o processo de gestão dos refugiados.

Além disso, tem permitido alavancar o protagonismo brasileiro, através do EB, MB e FAB, no âmbito do Subcontinente Sul-Americano, e projetar o país como grande agente internacional em causas dessa natureza. Merecem destaque as soluções do processo de interiorização, da competente gestão dos recursos recebidos, da logística de transporte, da preservação de grupos especiais e do perfil de trabalho das FFAA.

Ressalta-se, ainda, que o empenhamento das FFAA Brasileiras está alinhado com a Teoria da Securitização, a qual justifica-se, dentre outros aspetos, pela capacidade das Forças Componentes (capacidade do ator securitizante) de atuar na conjugação de esforços, utilizando-se do Processo de Planejamento Estratégico-Operacional, e na obtenção de parcerias estratégicas no processo de interiorização (vontade política de mobilizar as forças e os recursos necessários para atuar contra a ameaça).

Face ao exposto, e em combinação com o modelo de análise, considera-se respondida a QD1.



4. Contributos da governança das Componentes Militares Brasileiras na gestão estratégica da crise humanitária

Este capítulo tem como foco identificar os contributos (as lições aprendidas e oportunidades de melhoria), da governança das Componentes Militares Brasileiras na gestão estratégica da crise humanitária, após análise da dinâmica desse problema migratório, com sua escalada e efeitos decorrentes, e do empenhamento das FFAA no controlo do fluxo de cidadãos venezuelanos.

Além disso, objetiva ressaltar os ensinamentos colhidos no trabalho com essas deslocções forçadas e as prevenções para impactos futuros, como o aumento de capacidades.

4.1 Lições Aprendidas

4.1.1 Empenhamento da Comunicação Social

No campo da Comunicação Social, as FFAA Brasileiras estão a gerenciar as informações institucionais, de forma adequada e precisa, para as mídias nacional e internacional, e está a preservar e fortalecer a imagem das Componentes Militares e do país, além de evitar a exploração de factos sensíveis sobre o problema imigratório, que possam impactar negativamente ou gerar crises de imagens (Kanaan, 2019, p.16).

Nesse setor estratégico do campo informacional, tem-se focado na convergência de objetivos planeados e na ampliação do processo perceptivo da população brasileira em geral, com destaque para os formadores de opinião dos meios de comunicação. Além disso, a narrativa estratégica, apresentada pela Comunicação Social e pelas Operações de Informação (Op Info)⁸ Estratégicas, tem norteado e padronizado as mensagens aos diferentes órgãos de mídia nacionais e internacionais (Fontes, 2018).

Para tal, está a produzir matérias jornalísticas, de forma sistemática e organizada, sobre o empenhamento do EB, MB e FAB no controlo da imigração, de forma a impulsionar os aspetos favoráveis e apresentar, com oportunidade e isenção, dados fidedignos sobre os imigrantes (Fontes, 2018).

Merece destaque que os campos destinados ao abrigo dos refugiados tem sido visitados por veículos de comunicação de todo o mundo, que têm divulgado índices exitosos alcançados e provocado um aumento da visibilidade pública desse importante trabalho.

⁸ Conforme Corpo de Conceitos

Confirma essa assertiva o facto de a Operação Acolhida ter alcançado um grande impacto na agenda governamental e de ser matéria de jornais de toda AS e do mundo (Fontes, 2018).

Essa dimensão da Comunicação reveste-se de fundamental importância, pois está a contribuir com as tropas para obter o apoio da população e da opinião pública, com significativos reflexos na mídia, fatores estes que têm sido o centro de gravidade⁹ dos conflitos, das Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO¹⁰) e das ações humanitárias em todo o mundo (Fontes, 2018).

4.1.2 Exercício Multinacional Interagências de Logística Humanitária

A governança da Componente Militar Brasileira está a produzir efeitos e contributos importantes praticamente em todos os domínios, sob os mais variados aspetos. A preparação das tropas empenhadas, realizada com antecedência necessária, e organizada de acordo com os fundamentos do DOPEMAI (Doutrina, Organização, Pessoal, Ensino, Material, Adestramento e Infraestrutura) tem potencializado a capacidade de atuação dos militares, melhorado a interoperabilidade e proporcionado treinamento regular das FFAA ao desenvolver estratégias logísticas para atender à crise humanitária (Botelho, 2019).

Nesse contexto, em 2017, foi realizado um Exercício Multinacional Interagências de Logística Humanitária, inédito na AS, em Tabatinga – Amazonas, chamado de AMAZONLOG, conforme Figura 5 (Martins, 2017).



Figura 5 – Exercício Multinacional AMAZONLOG

Fonte: Martins (2017)

⁹ Conforme Corpo de Conceitos

¹⁰ Conforme Corpo de Conceitos



O exercício foi organizado como preparação e adestramento das tropas para o enfrentamento da crise migratória que estava se alastrando rapidamente, e contou com quase duas mil pessoas, entre militares e civis dos países da Tríplice Fronteira Brasil, Colômbia e Peru, além da participação especial dos Estados Unidos, de observadores militares de 22 nações amigas, integrantes de agências governamentais brasileiras e estrangeiras, além de representantes de empresas de material militar de uso dual, civil-militar (Martins, 2017).

4.1.3 Organização de uma Central de Inteligência

No tocante à actividade de inteligência, foi organizada uma central com analistas e especialistas de diversas áreas, visando à detecção, à identificação e ao levantamento prévio de ameaças com a entrada dos refugiados, como crimes transfronteiriços, terrorismo, elevação dos níveis de prostituição etc (Kanaan, 2019, p. 16).

Segundo C. F. G. Cinelli (*op. cit.*), "há necessidade do compartilhamento dos (as) dados/informações dos principais atores para o alcance dos objetivos estratégicos [...]".

Por isso, esse importante vetor tem proporcionado a consciência situacional¹¹ aos decisores nos vários níveis, nomeadamente o estratégico, e assessorado com precisão as ações adotadas pelas FFAA nesse processo de acolhimento e de interiorização dos imigrantes.

O sistema tem trabalhado com dados georeferenciados e processados, informações e conhecimentos fundamentados nos mais variados aspetos informacionais, com ênfase no terreno humano, e apresentando análises de riscos, após minucioso estudo de situação de Inteligência, com o objetivo de reduzir as incertezas em um ambiente de grande complexidade, cujo centro de gravidade é representado pelos refugiados venezuelanos (Cerávolo, 2019, p.66).

Assim, o fluxo de informações, pautado no princípio da oportunidade e gerenciado por especialistas de mais alto nível, tem potencializado a atuação das Forças Componentes nessa crise humanitária.

4.1.4 Medição do fluxo migratório

A medição do fluxo migratório (contabilização dos refugiados e imigrantes venezuelanos) é uma solução de grande relevância e impacto estratégico, pois tem proporcionado dados fidedignos aos mais elevados escalões, como fonte primária, que servem para o controlo dos refugiados. O sistema desenvolvido para essa medição,

¹¹ Conforme Corpo de Conceitos

denominado Guardiã, conforme Figura 6, possibilita cadastrar e armazenar dados de todos os venezuelanos acolhidos no país (DefesaAereanaval, 2019).

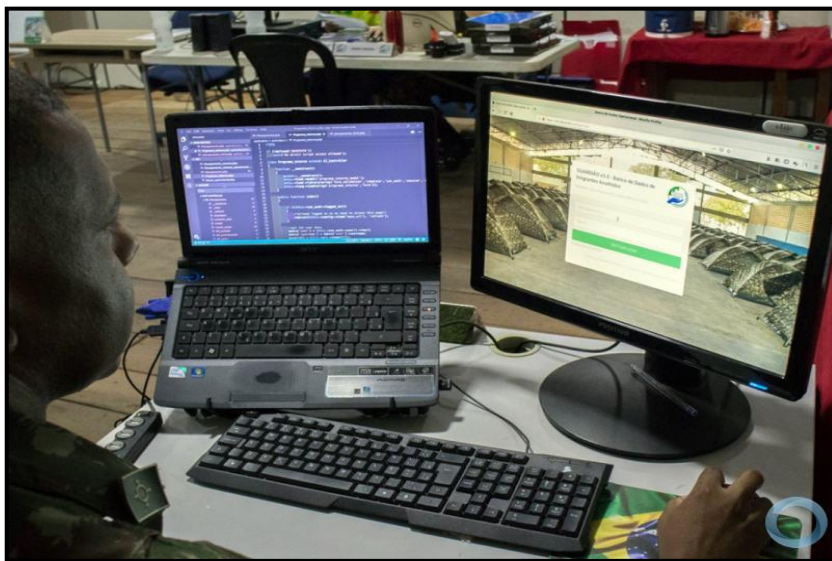


Figura 6 – Banco de Dados do Programa Guardiã

Fonte: DefesaAereanaval (2019)

Outro contributo de grande importância é que as informações armazenadas estão a cooperar para análises que subsidiam políticas públicas, como na aquisição de medicamentos em larga escala por parte do Ministério da Saúde, no dimensionamento do apoio médico e na canalização de esforços por parte das Forças envolvidas (DefesaAereanaval, 2019).

4.1.5 Desenvolvimento doutrinário

No campo doutrinário, esse empenhamento das FFAA está a proporcionar a obtenção de *expertise* no controlo da imigração em grande escala, como melhorias do processo de interiorização, com a criação de escritórios em outros estados e no Distrito Federal, o desenvolvimento de programas de controlo, o aperfeiçoamento da legislação, a organização dos campos de refugiados, o complexo apoio de saúde em regiões mais afastadas e o trabalho com organizações internacionais e agências humanitárias, entre outros (G. F. G. Kanaan, *op. cit.*).

Conforme estabelece a Estratégia Nacional de Defesa (END), a experiência acumulada com os desafios enfrentados diariamente pelas tropas estão a constituir em valioso conhecimento que pode e deve ser registrado e incorporado à doutrina militar brasileira, no âmbito do Ministério da Defesa (MD) (END, 2012, p.132).



4.2 Oportunidades de Melhoria

Como todo evento ou actividade dessa magnitude, há diversas oportunidades de melhoria que podem e devem ser aproveitadas pelas FFAA, tendo como objetivo o aperfeiçoamento de processos internos e das soluções aos problemas surgidos.

4.2.1 Integração no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano

O MD possui conhecimentos estratégicos sobre o controlo e o empenhamento das FFAA no processo migratório, que podem assessorar os mais altos níveis decisórios, para atuar de modo preventivo e mitigar incertezas sobre esse grande problema que afeta diversos países da AS, o entorno estratégico do Brasil, conforme a END e a Política Nacional de Defesa (PND, 2012, p. 21).

Como primeiro passo, poder-se-ia buscar ampliar o tema na agenda dos Blocos Regionais, como o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), organismo multilateral especializado na área da defesa e integrado por todas as Nações Sul-Americanas (MD, 2019).

Assim, visualiza-se uma janela de oportunidade para integrar a gestão da crise humanitária, promover o intercâmbio de dados e informações sobre os refugiados/imigrantes venezuelanos, compartilhar soluções estratégicas e *expertises* obtidas (END, 2012, p.22).

Sob o enfoque da integração e do fortalecimento regional, com o intuito de unir esforços nessa importante temática de segurança e defesa, e convergir interesses, as FFAA podem realizar ações para suplantar problemas comuns, no âmbito regional, gerados pela imigração, implementar estratégias de atuação combinadas, com ampla cooperação entre os Estados, melhorar mecanismos de difusão do conhecimento e aprofundar processos cooperativos, conforme preconizam Buzan e Weaver (1998, p.43).

"[...] A dinâmica regional passa a figurar como um nível possível para as questões de segurança..... a região passa a ser o caminho pelo qual transitam as principais questões de ordem entre os Estados, já que o nível regional é onde os extremos da segurança nacional e global interagem, e onde a maioria das ações ocorre [...]"

4.2.2 Plano Estratégico Multinacional

No tocante à cooperação militar e à segurança regional, outra proposta seria confeccionar um Plano Estratégico, no âmbito do CDS, com a participação das FFAA Sul-Americanas afetadas pela crise migratória, que estabeleça ações integradas e sistêmicas,



como o compartilhamento de dados, operações combinadas, intercâmbio de informações etc, utilizando-se diferentes estratégias militares - dissuasão, presença, etc (END, 2012, p.22).

A estruturação de protocolos de atuação entre as FFAA dos diversos países envolvidos na crise migratória venezuelana pode criar oportunidades para a redução das assimetrias existentes, melhorar a gestão desse fluxo de refugiados/imigrantes, buscar a cooperação militar e a convergência de ações, além de contribuir para marcar a Estratégia Militar Brasileira na solução de problemas da AS (END, 2012, p.58).

Outro aspeto fundamental é a possibilidade de consolidação da liderança das FFAA Brasileiras no âmbito do CDS, de forma a atuar tanto como coordenadoras regionais da segurança e defesa, como protagonistas das soluções para essa crise humanitária e para a estabilidade regional. Com isso, poder-se-ia reduzir as instabilidades provocadas por esse movimento populacional descontrolado e fortalecer o CDS como organismo internacional (END, 2012, p.136).

A organização de um Plano Estratégico Multinacional, no âmbito do CDS, arquitetado por diversos países da AS, seria uma resposta alinhada com a Teoria da Securitização, pois seria um enfrentamento direto à ameaça (fluxo migratório descontrolado e que está impactando nações vizinhas à Venezuela) e uma demonstração da capacidade dos atores securitizantes (os países afetados) no que se refere à atuação política de mobilizar as forças e os recursos necessários para atuar contra a ameaça (Buzan e Weaver, 1998).

4.2.3 Realização de simpósio internacional

No contexto de todo este panorama desafiador, e como liderança regional e hemisférica, o Brasil, por intermédio do MD e das Forças Componentes, poderia organizar um simpósio internacional, inclusive com nações de outros continentes que têm sido afetadas por fluxos de imigrantes, como os Estados Unidos, Itália, Portugal, entre outros, para promover um amplo debate sobre o assunto, de forma a discutir e analisar a aguda crise migratória venezuelana, que se intensifica a cada ano, e apresentar soluções e boas práticas implementadas, além de buscar a convergência do pensamento internacional em temas de segurança e defesa (END, 2012, p.148).

Com a experiência adquirida, as FFAA Brasileiras podem ser indutoras de conhecimento nesses fóruns de defesa e de ajuda humanitária, sobre as estruturas de governança, os problemas causados pela imigração e as ações estratégicas adotadas para solucionar esse problema (END, 2012, p.33).

É notório que a difusão desse trabalho poderá facilitar a homogeneização de importantes conhecimentos e representar um salto estratégico, de maneira a fortalecer e projetar as tropas do Brasil nos âmbitos regional e mundial.

4.2.4 Força-Tarefa Humanitária Multinacional

No tocante à cooperação internacional, as FFAA Brasileiras poderiam, ainda, organizar e participar de uma FT Log Hum Multinacional, sob a égide da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), que é composta por Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe, e Timor-Leste – conforme Figura 7 (END, 2012, p.79).



Figura 7 – Países integrantes da CPLP

Fonte: Dom Total (2016)

Essa Força-Tarefa poderia atuar em outro continente, como a África, e possibilitaria maior integração e liderança brasileira nesse organismo de concertação político-diplomática, para salvaguardar interesses brasileiros no exterior e ampliar os laços entre as FFAA dos participantes. Além disso, representaria uma projeção militar do Brasil junto à comunidade internacional e às diversas organizações mundiais (END, 2012, p.79).

Sob esse prisma, e valendo-se da experiência acumulada, poderia permitir às tropas brasileiras serem indutoras de conhecimento sobre o tema imigração em operações internacionais, fomentar iniciativas bilaterais e multilaterais de cooperação entre instituições militares integrantes dessa Comunidade, e fortalecer internacionalmente a CPLP (END, 2012, p.136).

Assim, a possível atuação de uma Força-Tarefa Humanitária Multinacional ressalta a relevância da securitização dessa crise migratória, no âmbito da AS, e a necessidade de empenhamento das FFAA Brasileiras nessa vertente humanitária, e demonstraria a capacidade do ator securitizante (o Brasil), com sua liderança e vontade política, de



mobilizar as forças e os recursos necessários para atuar contra as ameaças decorrentes desse problema (Buzan e Weaver, 1998).

4.2.5 Intercâmbio do Centro Sul-Americano de Estudos Estratégicos para a Defesa e da Escola Sul-Americana de Defesa

Para melhor difusão e integração dos conhecimentos e formação do pensamento estratégico geopolítico, dentro do DOPEMAI, visualiza-se a realização de intercâmbios de estudos sobre a crise humanitária na AS, em cooperação com o Centro Sul-Americano de Estudos Estratégicos para a Defesa (CSEED) e com a Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE) (END, 2012, p.32).

Independentemente das diferentes concepções de segurança e de defesa existentes entre as FFAA Sul-Americanas, tal ação poderia estabelecer as bases doutrinárias sobre o assunto (imigração e refugiados), promover o desenvolvimento de uma solução regional (solução para o entorno estratégico) para essa temática, além de incentivar pesquisas em questões estratégicas, com a avaliação da conjuntura¹² e estudo de cenários (END, 2012, p.21).

Nesse contexto, a necessidade de realização de intercâmbios de defesa através do CSEED e da ESUDE enfatizam a importância da securitização do tema e, conseqüentemente, da atuação direta das FFAA com a adoção de medidas extraordinárias para buscar a solução ou mitigar os problemas e efeitos colaterais de uma crise migratória (Buzan e Weaver, 1998).

4.2.6 Criação de uma Central de Inteligência Internacional

A criação de uma Central de Inteligência Internacional, no âmbito do CDS, centrada no trabalho de investigação e nos levantamentos de área, é outra oportunidade de melhoria que poderia contribuir com dados e análises pertinentes dos refugiados/imigrantes, cooperar na prevenção de crimes transnacionais, ampliar a capacidade de detecção e identificação de alto valor estratégico, como grandes Organizações Criminosas (ORCRIM) narcotraficantes, e melhorar os processos de combate a ilícitos e infiltrados nos fluxos migratórios (END, 2012, p.129).

Poderá, ainda, realizar a contínua avaliação das ameaças e suas potencialidades, aspecto extremamente crítico no âmbito de uma ação de cunho humanitário, que permitirá às FFAA monitorarem os problemas e serem proativas na adoção de medidas adequadas para

¹² Conforme Corpo de Conceitos



salvaguardar os sistemas envolvidos, bem como fomentar a consolidação de uma visão comum (END, 2012, p.13).

Será uma grande oportunidade de melhoria dessa capacidade no ambiente informacional, com uma ampliação da consciência situacional, altamente favorável para aperfeiçoamento dos processos e testes doutrinários, no amplo espectro, inclusive nas situações de não-guerra, como é o caso da Força de Ajuda Humanitária, entre todos os vetores (órgãos, agências e FFAA dos países envolvidos) (MD 30-M-01, 2011, p.39).

4.2.7 Atuação combinada com outros países da América do Sul

Outro aspeto de grande relevância é a possibilidade de atuação combinada nas fronteiras dos países, coordenadas desde o nível mais alto e com a presença de ministérios como o da Defesa, o da Justiça e o das Relações Exteriores, com o objetivo de coibir crimes por elementos infiltrados como refugiados/imigrantes, de forma a explorar a Estratégia da Presença do Estado nas regiões fronteiriças, nomeadamente a Amazónia, e promover a dissuasão (END, 2012, p.127).

O protagonismo do Estado Brasileiro pode ser alavancado com a realização de parcerias com os países vizinhos, no contexto do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras, criado pelo Decreto n.º 8.903, de 16 de novembro, que estabelece novas linhas de atuação das FFAA com as Nações Sul-Americanas. O objetivo seria ampliar as ações fiscalizatórias nas regiões fronteiriças, reduzir riscos e aumentar a dissuasão, de forma a evitar que o fluxo migratório seja uma "cortina de fumaça" para o fomento de actividades ilícitas.

4.2.8 Integração de tecnologias entre as Forças Armadas do Conselho de Defesa Sul-Americano

Adicionalmente, a integração de um banco de dados estruturado, como ferramenta de gestão sobre refugiados, entre as FFAA, poderia permitir o compartilhamento de conhecimentos relevantes sobre ações de grupos organizados e o alerta antecipado de mudança de fluxos migratórios de um país para outro. Numa perspectiva mais abrangente, outro campo de integração é o intercâmbio de tecnologias aplicadas nos diferentes processos, que incrementaria mecanismos de defesa e de segurança regional no contexto da crise humanitária (END, 2012, p.137).



4.3 Síntese Conclusiva

Em resposta à QD2, em síntese, conclui-se que o empenhamento das FFAA na solução da crise humanitária reforça a condição de ser um instrumento fundamental em relação ao tema da imigração, que tem contribuído decisivamente para que o Brasil adote medidas estratégicas face a esse desafio de grandes proporções.

Como lições aprendidas podemos elencar o empenhamento da Comunicação Social, o Exercício Multinacional Interagências de Logística Humanitária, a organização de uma Central de Inteligência, a medição do fluxo migratório e o desenvolvimento doutrinário em crises humanitárias.

No tocante a oportunidades de melhoria, podemos ressaltar as seguintes propostas: a organização de um Plano Estratégico Multinacional, a constituição de uma Força-Tarefa Humanitária Multinacional, sob a liderança brasileira, a criação de uma Central de Inteligência Internacional, a possibilidade de realização de simpósio internacional e a integração de tecnologias entre as FFAA do Conselho de Defesa Sul-Americano, além da necessidade de intercâmbio de defesa através do CSEED e da ESUDE.

Os ensinamentos colhidos poderão nortear futuras atuações das componentes militares em outras deslocações forçadas ou problemas humanitários, fornecer subsídios para o aperfeiçoamento dos diversos processos e o incremento de capacidades.

Além disso, verifica-se que a atuação das FFAA Brasileiras está alinhada com a Teoria da Securitização, a qual justifica-se, dentre outros aspetos, nomeadamente pela capacidade das Forças Componentes (capacidade do ator securitizante) de conduzir Exercício Multinacional Interagências de Logística Humanitária, o AMAZONLOG, e pelo controlo do fluxo migratório (vontade política de mobilizar as forças e os recursos necessários para atuar contra a ameaça) (Buzan e Weaver, 1998).

Face ao exposto, e em combinação com o modelo de análise, considera-se respondida a QD2.



5. Riscos para a segurança, defesa nacional e estabilidade regional

Este capítulo tem como foco caracterizar alguns dos principais riscos¹³, reais e potenciais, verificados após minucioso estudo da bibliografia, com os propósitos de reduzir vulnerabilidades, apresentar subsídios relevantes para a tomada de decisão, reavaliar planeamentos realizados e promover os ajustes necessários (MD 30-M-01, 2011, p.113).

Em todas as actividades de empenhamento das FFAA são efetuadas a avaliação e a gestão dos riscos, de forma a facilitar a implementação de medidas de controlo e mitigar as deficiências existentes (END, 2012, p.143).

5.1 Riscos para a segurança, defesa nacional e estabilidade regional

De acordo C. F. G. Cinelli (*op. cit.*),

[...] No âmbito internacional, o tema segurança e defesa tem sido abordado com roupagens distintas, em face da “multidimensionalidade” atribuída ao tema segurança. Destaca que os estudos de segurança devem incorporar tanto as ameaças militares quanto aquelas advindas das áreas política, económica, ambiental e societal, com destaque para:

- Infiltração de agentes e/ou militares venezuelanos que buscam informações sobre as capacidades militares e movimentações das FFAA Brasileiras;
- Recrudescimento das relações diplomáticas entre Brasil e Venezuela, fruto de ações bem-sucedidas conduzidas pela Operação, do ponto de vista humanitário, que desagradem, de alguma forma, ao atual Governo Venezuelano;
- Aumento dos delitos transfronteiriços em face da maior circulação de pessoas na faixa de fronteira; e
- Inserção de atores com ideologias contrárias aos valores democráticos, defendidos e cultuados em território nacional. [...]

5.1.1 Risco de desgaste das Forças Armadas com a opinião pública

Um risco potencial, por exemplo, é a possibilidade de desgaste das FFAA com a opinião pública (dimensão social) por problemas que possam ocorrer com militares brasileiros, com a população em geral e com os refugiados venezuelanos, e que podem gerar questionamentos quanto ao trabalho desenvolvido e impactar a imagem das instituições que conduzem esse programa humanitário, com repercussões nacionais e internacionais.

¹³ Conforme Corpo de Conceitos



Vetores distintos como a simples presença contínua, a crescente intensidade ou uso indiscriminado das tropas em actividades ou ações dessa natureza, durante longos períodos, pode gerar atritos desnecessários, com desgaste prematuro dos militares ou problemas que possam repercutir negativamente (O Estado de SP, 2017).

Em outras participações das FFAA em apoio a políticas públicas, nomeadamente na intervenção no Rio de Janeiro e nas Operações de GLO em alguns estados do país, o excesso de empenhamento militar em ações que deveriam ser feitas por órgãos civis ou de segurança pública foi duramente questionado por toda opinião pública (O Globo, 2018).

O impacto desse risco pode ser elevado e interferir na dinâmica de atuação das Forças Componentes. Para tal, faz-se necessária minuciosa análise, em cada fase, e a adoção de medidas que minimizem esses problemas indesejados. A atuação conjunta dos diversos vetores como a Comunicação Social, a Inteligência e as Operações Psicológicas, no contexto das chamadas Op Info, podem produzir os efeitos que os neutralizem (MD 30-M-01, 2011, p.114).

5.1.2 Ações terroristas ou revolucionárias

Em termos de risco à estabilidade regional e à segurança, devido ao atual quadro de incertezas e de fragilidades evidenciado na AS, há a possibilidade de ingresso, dentre os refugiados, de integrantes de células terroristas ou revolucionárias, com o objetivo de criar instabilidade no país e provocar descrédito das actividades desenvolvidas para solucionar o problema migratório (END, 2012, p.138).

Esse aspeto requer criteriosa verificação das capacidades de todos agentes de perturbação da ordem pública (APOP) e de terroristas, visando ao planeamento adequado e adoção de medidas de controlo (trabalho em conjunto no sentido de prevenir e combater) as ameaças terroristas, mitigar deficiências que poderiam ser exploradas, nomeadamente devido ao estado de vulnerabilidade dos imigrantes venezuelanos (END, 2012, p.134).

Nesse contexto, a promulgação da Lei n.º 13.445/2017, de 24 de maio, chamada de Lei de Migração Brasileira, trouxe novos parâmetros no trato com os imigrantes, uma vez que fixou a determinação de não impedir a entrada de nenhuma pessoa nessa condição por falta de documentos pessoais, por antecedentes criminais ou por qualquer tipo de controlo fitossanitário.

Dessa forma, dificultou o controlo dos estrangeiros e potencializou riscos de ingresso de todo tipo de APOP. Vale ressaltar que cerca de 264 mil venezuelanos ingressaram no



Brasil desde o início do Programa de Acolhimento, número que pode por si só evidenciar a dimensão e as dificuldades que o problema gera (Brasil, 2020, p.1).

Nesse sentido, enfatiza-se, como tratamento para este risco, a necessidade de maior aproximação/integração entre FFAA dos países da AS, que caracterizam o entorno estratégico, com o objetivo de dinamizar ações e soluções para os diversos aspetos comuns de segurança e defesa, bem como para alavancar o intercâmbio de informações (PND, 2012, p. 21).

A atuação das FFAA no controlo do fluxo migratório faz-se necessária devido a ameaças como esta (ações terroristas ou revolucionárias), e justificam a securitização do tema (Buzan e Weaver, 1998).

5.1.3 Problemas Jurídicos que possam afetar as Forças Armadas

No tocante à dimensão legal ou à legalidade de empenhamento das tropas, sempre vislumbra-se a possibilidade de ocorrer problemas jurídicos que possam afetar as FFAA. As ações na justiça por supostos excessos ou erros cometidos têm sido intensamente explorados por APOP, militantes de ideologias contrárias às Forças Componentes ou organizações que tem interesses excusos e que podem contestar o trabalho realizado na solução da crise migratória (Defesanet, 2015, pp.1-2).

Um exemplo disso foi o número de denúncias e ações judiciais contra integrantes das Forças de Pacificação nas favelas do Rio de Janeiro, apoiados por órgãos de imprensa contrários ao empenhamento das FFAA, e que, por sua natureza e intensidade, geraram desgastes com a opinião pública e com a justiça (Defesanet, 2015, pp.1-2).

Uma das maneiras de mitigar esse risco é determinar a filmagem de todas as ações das tropas em contato com os imigrantes, a fim de servir de provas concretas da atuação isenta e dentro da legalidade.

5.1.4 Violações de direitos humanos

O estudo do terreno humano em programas humanitários é de grande relevância, pois a análise criteriosa das características dos imigrantes, neste caso de venezuelanos, permitirá destacar os aspetos fundamentais para que as ações das FFAA obtenham os efeitos desejados e minimizem os problemas colaterais tão característicos em crises dessa natureza (ACNUR, 2020a).

Nesse contexto, a simples atuação junto a esse público-alvo pode ensejar o surgimento de denúncias, por parte de cidadãos, entidades ou instituições, de violações de direitos



humanos, seja contra refugiados ou requerentes de asilo, por atos ou atitudes discriminatórias de todo tipo, cometidos pela população local ou pelas tropas, por causa de intolerância religiosa, preconceito contra a diversidade sexual, de raça, etnia, discriminações diversas etc.

Assim, mesmo as FFAA atuando dentro de lei e da ordem, e em conformidade com os preceitos internacionais estabelecidos, buscando apoiar ao máximo os venezuelanos que ingressam no país, sob a fiscalização e supervisão permanente do ACNUR e da OIM, há o risco de haver denúncias de maus tratos e violações de direitos humanos (ACNUR, 2020a).

Além disso, há a possibilidade de exploração dos cidadãos venezuelanos, devido à sua condição de vulnerabilidade social, por parte de empresários da região, realizando serviços com remunerações em níveis incompatíveis, considerados como trabalho escravo, e com o endividamento dessas pessoas com os empregadores. Esse aspeto deve ser acompanhado pelas autoridades e pelo Serviço de Inteligência, devendo ser adotadas providências austeras contra os infratores (ACNUR, 2020a).

5.1.5 Campanha de Difamação

O simples facto de haver aumentada significativamente a presença de militares no Estado de Roraima, nomeadamente nas regiões de fronteira, tem criado dificuldades para as ORCRIM promoverem actividades ilícitas, como delitos transnacionais, o pode gerar descontentamentos (Cerávolo, 2019, pp. 64-65).

As insatisfações geradas nessas ORCRIM, por sua vez, podem fazer com que elas organizem e difundam campanhas de difamação (propaganda adversa), com informações falsas (*fake news*), com o intuito de denegrir ou desacreditar a atuação das FFAA, por revanchismo, gerar questionamentos da opinião pública, nacional e internacional, ou exposição midiática sensacionalista com impacto nos níveis político e estratégico.

Uma das formas de tratar esse risco é manter o monitoramento constante dos APOP, com intenso trabalho de Inteligência, e a sinergia de esforços com a Comunicação Social e as Operações Psicológicas, de forma a cooperar com a elaboração dos produtos adequados de contrapropaganda (Kanaan, 2019, p. 16).

Nesse contexto, e devido a ameaças dessa natureza, as FFAA têm sido solicitadas a atuar em ações humanitárias, fruto de suas capacidades e capilaridade no território nacional, factos que confirmam a necessidade de securitização do tema.



5.1.6 Aumento dos crimes transfronteiriços

Soma-se a esses factos, a possibilidade de aumento dos crimes transfronteiriços, arquitetados e coordenados por organizações transnacionais, principalmente do tráfico internacional de drogas e de armas, com integrantes de ORCRIM infiltrados entre os refugiados/imigrantes, aproveitando-se do marco jurídico benevolente, a Lei n.º 13.445/2017, de 24 de maio, que impede qualquer tipo de discriminação quanto aos antecedentes criminais. Podem, ainda, aproveitando-se da situação de vulnerabilidade dos venezuelanos, cooptá-los para aturem nessas actividades criminosas (Souza, 2019, p. 128).

Assim, o diagnóstico antecipado do trabalho dessas organizações que exploram ilícitos junto aos refugiados, as investigações conjuntas e combinadas com outros países da AS e a constante troca de informações com grande valor estratégico são a melhor forma de tratar esse risco, que permitirá a correta análise e o acompanhamento constante por parte das FFAA Brasileiras (END, 2012, p.88).

Outra maneira é o esforço de manter a integração ou interação entre as FFAA dos Países Sul-Americanos, de forma a obter a continuidade da conjugação e da sinergia de esforços, e o compartilhamento de dados e informações (Inteligência) por parte daqueles que vivenciam problemas comuns de segurança e defesa. Esse aspeto justifica a securitização do tema, consequentemente o empenhamento das FFAA nessa crise humanitária, pois representa uma ameaça que deve ser combatida (END, 2012, p.120).

5.1.7 Possibilidade de redução da operacionalidade das Forças Armadas

Tem sido constante o empenhamento das FFAA para cumprir missões de natureza tão complexas e de finalidade múltipla, fora do escopo normal de atuação, o que tem provocado uma sobrecarga das Forças Componentes em actividades ou operações de não-guerra, como é o caso desse controlo do fluxo migratório.

Um fator de grande relevância é a possibilidade dessa atuação contínua das FFAA Brasileiras no controlo da crise humanitária enfraquecer a preparação e a operacionalidade das Instituições EB, MB e FAB para a actividade principal, a defesa da pátria.

O conceito de “Segurança Multidimensional”, divulgado em diversos fóruns internacionais, aborda que cada vez mais os Estados, devido à complexidade dos desafios enfrentados, vem securitizando os temas ou problemas, e estão a requerer o apoio das Componentes Militares em suporte aos organismos civis ou como único instrumento de solução (Buzan e Weaver, 1998).



5.1.8 Risco de colapso do programa de interiorização

Outro fator de risco é a possibilidade de colapso do programa de interiorização dos refugiados/imigrantes, cuja capacidade se mostra em ritmo inferior à demanda de imigrantes venezuelanos que ingressam todos os dias nas fronteiras brasileiras. Tal aspeto é agravado pela baixa disponibilidade de áreas para construção de novos abrigos na capital Boa Vista e a insuficiência dos meios de apoio logístico para atender a todo esse acréscimo populacional no Estado (Cerávolo, 2019, p. 76).

Tal facto pode converter-se em pressão do fluxo de refugiados/imigrantes, gerar impactos indesejados e causar embaraços ao cumprimento das missões, além de dificuldades na implantação dessa política de interiorização. Por essa razão, o tratamento a esse risco está sendo a criação de escritórios e de células de interiorização regional, distribuídas em todos os estados do país, compostas em sua maioria por militares da reserva, para mitigar o problema e acelerar esse processo (G. F. G. Kanaan, *op. cit.*).

5.1.9 Risco de mortes por Covid 19

Outro risco identificado foi o de contaminação e de mortes da população, das tropas envolvidas no programa humanitário e de refugiados, por causa da pandemia mundial provocada pelo Coronavírus (Covid 19) (ACNUR, 2020b).

Diante desse quadro gravíssimo, as FFAA instalaram um hospital de campanha para proporcionar tratamento e cuidados especiais a esse público e mitigar ou eliminar os efeitos decorrentes.

5.2 Síntese Conclusiva

Em resposta à QD3, em síntese conclui-se que todo o empenhamento das FFAA nesse programa humanitário tem buscado identificar, monitorar, avaliar e tratar as riscos, de forma a reduzir as deficiências existentes, mitigar os efeitos colaterais e proteger as Forças Componentes, a população e os refugiados, nomeadamente contra os delitos transfronteiriços.

Nesse sentido, os riscos potenciais e reais para a segurança e defesa nacional, e para a estabilidade regional, que afectam as nações da AS nessa crise sinalizam a necessidade de se manter a agenda de cooperação entre as FFAA, de forma a obter a continuidade da integração dos trabalhos, com a redução da lacuna informacional, mediante intenso trabalho de Inteligência, e a manutenção da atuação combinada e interagências.



Vale ressaltar que este trabalho elencou os seguintes riscos, em menor ou maior grau: desgaste das FFAA com a opinião pública, ações terroristas ou revolucionárias, problemas jurídicos, possibilidade de violações de direitos humanos, campanha de difamação, aumento dos crimes transfronteiriços, redução da operacionalidade, colapso do programa de interiorização e de mortes por Covid 19.

Especial atenção deve ser destinada ao empenhamento indiscriminado das tropas, por longos períodos, em actividades de natureza humanitária, de forma a evitar ou reduzir o desgaste das FFAA, em problemas que possam repercutir negativamente.

Vale destacar que a instalação de um hospital de campanha das FFAA para cooperar no tratamento da população por causa do Covid 19 (Coronavírus), no âmbito dessa pandemia mundial, foi uma das medidas adotadas que está a permitir a redução do risco de mortes desse grande número de venezuelanos, bem como às tropas envolvidas nessa missão humanitária.

Esse trabalho das Forças Componentes Brasileiras está alinhado com a Teoria da Securitização, uma vez que essa crise migratória venezuelana traz diversos impactos e efeitos colaterais, com destaque para as ameaças de crimes transfronteiriços, ações terroristas e campanhas de difamação. Além disso, o empenhamento das FFAA em actividades de avaliação e gestão dos riscos, e na adoção de medidas de controlo do fluxo migratório estão diretamente relacionados com vontade política de mobilizar as forças e os recursos necessários para atuar contra a ameaça.

Face ao exposto, e em combinação com o modelo de análise, considera-se respondida a QD3.

6. Conclusões

Breve enquadramento do tema

No primeiro capítulo, abordou-se, a título de introdução, a recente crise migratória venezuelana, que tem gerado um panorama inédito e desafiador, em variadas dimensões (políticas, económicas, psicossociais etc) e elevado impacto nos países vizinhos que integram a AS, com destaque para a República Federativa do Brasil. O aumento desordenado, e em curto espaço de tempo, desse contingente populacional no Estado de Roraima, com destaque para a cidade de Pacaraima, associado à infraestrutura extremamente precária da região, à baixa capacidade de absorção de refugiados e aos grandes índices de pobreza e de desemprego, tem agravado os problemas nacionais, nomeadamente na Amazônia.

Além disso, a instabilidade gerada pelo intenso fluxo migratório, com seus múltiplos fatores, provocou a adoção de medidas urgentes do Estado Brasileiro através da organização de um Comitê Federal de Assistência Emergencial, em um programa governamental de grandes proporções, interagências e humanitário, nunca antes visto no país. Cabe ressaltar o protagonismo das FFAA Brasileiras junto a esse Comitê, com o encargo da Chefia da Secretaria-Executiva e de todo o apoio logístico, missões de grande envergadura tendo em consideração tratar-se de uma região fronteiriça, sem a estrutura e os meios adequados.

Sumário do procedimento metodológico seguido

Este TII, que tem como Objeto de Estudo "As FFAA Brasileiras face aos problemas da imigração na atualidade", foi delimitado em três domínios (tempo, espaço e conteúdo), conforme estabelece a doutrina da NATO: com relação ao tempo, de 2016 até 2019; no que se refere a espaço, foi o Território Brasileiro, com foco na Região Amazônica mais afetada, o Estado de Roraima; e quanto ao conteúdo, foi estabelecido consoante o contributo das FFAA nas dimensões política, militar e psicossocial, para as soluções estratégicas dos problemas gerados pelos fluxos migratórios venezuelanos.

Orientado nessa delimitação, o estudo foi conduzido tendo por base a seguinte QC: em que medida o empenhamento das FFAA Brasileiras está a contribuir para o controlo do fluxo migratório? Tendo sido conduzido um percurso metodológico, dividido em três fases (exploratória, analítica e conclusiva) e alicerçado na tipologia de investigação aplicada, este TII foi desenvolvido mediante um processo de raciocínio indutivo, que representa um dos métodos validados pela ciência, obtido a partir de informações particulares (da imigração venezuelana) e direcionado a uma lei geral ou universal.



Súmula dos resultados obtidos

Em termos da sua organização, o primeiro capítulo foi destinado à introdução, que constituiu-se de: enquadramento e justificação do tema, objeto de estudo e sua delimitação, objetivos da investigação, questões de investigação e organização do estudo.

No segundo capítulo, buscou-se o enquadramento teórico e conceptual do tema, a revisão da literatura e o estado da arte, a apresentação do modelo de análise e da Teoria da Securitização, que serviu de base para aprofundar este estudo, e uma breve síntese da metodologia da investigação.

No terceiro capítulo, buscou-se atender ao OE1 (identificar as ações e soluções estratégicas que foram adotadas em relação ao problema da imigração), através da resposta à QD1, e verificou-se que as FFAA estão a realizar, com sucesso, as ações estratégicas para solucionar essa grave crise humanitária, de forma a controlar e coordenar os fluxos migratórios venezuelanos, com destaque para a liderança junto ao Comitê Federal de Assistência Emergencial, nomeadamente pela gestão da Secretaria-Executiva e de todo o apoio logístico, que é extremamente complexo devido às características da Região Amazónia. Além disso, as FFAA Brasileiras tem procurado atuar, em conjunto e interagências, com os diversos atores envolvidos, nacionais e internacionais, como o ACNUR e a OIM.

Ressaltam-se, ainda, a solução do principal problema da imigração, que é o processo de interiorização dos venezuelanos, com o estabelecimento de acordos estratégicos, com várias entidades civis, e que têm permitido retirar os refugiados para outros estados do país. Tal ação estratégica tem permitido diminuir as tensões nas regiões de fronteira e oferecido novas perspectivas de trabalho, ensino e oportunidades de melhoria de vida.

Outro aspeto a destacar é a correta e transparente gestão dos recursos, governamentais ou não, destinados ao programa humanitário, cuja monta atinge valores muito elevados, o que fortalece a credibilidade e a confiança nas FFAA em actividades dessa natureza. Da mesma forma, a logística de transporte, organizada e coordenada pela FAB, permite dinamizar o processo de interiorização e a substituição de tropas ao longo do período de atuação junto aos refugiados. Vale ressaltar a preservação de grupos especiais e a utilização do Processo de Planeamento Estratégico-Operacional, que contribuem para o êxito de todo o processo.

As ações e soluções estratégicas adotadas pelas FFAA Brasileiras estão perfeitamente alinhadas com a Teoria da Securitização, de acordo com os aspetos acima citados, pela capacidade das Forças Componentes de atuar (capacidade do ator securitizante) na



conjugação de esforços na obtenção de parcerias estratégicas no processo de interiorização e no trabalho interagências (vontade política de mobilizar as forças e os recursos necessários para atuar contra a ameaça), dentre outros.

No quarto capítulo, buscou-se atender ao OE2 (identificar as lições aprendidas e as oportunidades de melhoria que a governança da Componente Militar Brasileira está a prestar à gestão estratégica da crise humanitária), através da resposta à QD2, no qual concluiu-se que as ações adotadas pelas FFAA nesse complexo e multifacetado problema migratório tem proporcionado inúmeros ensinamentos estratégicos e mais valias, que podem servir de referência para missões similares e para outras nações que enfrentam os mesmos desafios.

No que se refere a lições aprendidas podemos destacar a atuação da Comunicação Social, ramo da parte informacional de grande relevância nos dias atuais, a medição do fluxo migratório, instrumento de suporte às ações estratégicas, o desenvolvimento doutrinário em crises humanitárias, que assumiu uma vertente de fundamental importância, e o Exercício Multinacional Interagências de Logística Humanitária, chamado AMAZONLOG, que representou uma preparação adequada e necessária para as FFAA atuarem no controle da crise migratória. Além disso, a organização de uma Central de Inteligência dinamizou todo o processo com informações de considerável relevo.

Quanto às oportunidades de melhoria, podemos elencar a constituição de uma Força-Tarefa Humanitária Multinacional, combinada com outras nações e sob a liderança das FFAA Brasileiras, que poderia contribuir para divulgar a experiência obtida e servir de referência para outras nações em todos os continentes. Vislumbra-se, ainda, a criação de uma Central de Inteligência internacional, integrada por países da AS que estão a ser impactados com o problema do fluxo de venezuelanos. E, finalmente, a necessidade de intercâmbio de defesa através do CSEED e da ESUDE, como forma de aproveitar as instituições existentes para o compartilhamento de aspectos relevantes.

Ressalta-se a possibilidade de realização de simpósio internacional e a integração de tecnologias entre as FFAA do CDS, como forma de integrar conhecimentos obtidos, que poderão permitir um aperfeiçoamento dos diversos processos, ampliar as medidas em curso, bem como subsidiar o desenvolvimento de capacidades ou amplificá-las. Podem, ainda, proporcionar melhores meios ou condições de atuação das FFAA em outros problemas humanitários, na AS ou em outros continentes.

Vale destacar que esse empenhamento das Componentes Militares Brasileiras, no que se refere a lições aprendidas e oportunidades de melhoria, está alinhado com a Teoria da Securitização, nomeadamente pela confecção de um Plano Estratégico Multinacional (com



protocolos de atuação), pela possibilidade de se constituir uma Força-Tarefa Humanitária Multinacional (sob a liderança brasileira) e de intercâmbio de defesa através do CSEED e da ESUDE, que representam a vontade política de mobilizar as forças e os recursos necessários para atuar contra a ameaça.

No quinto capítulo, procurou-se atender ao OE3 (caracterizar os riscos para a segurança e defesa nacional, e estabilidade regional), através da resposta à QD3, e concluiu-se que as Forças Componentes Brasileiras estão a levantar, identificar, monitorar, avaliar e tratar todos os riscos reais e potenciais para a segurança e defesa nacional, e para a estabilidade regional, bem como das ações realizadas pelas tropas nesse controlo do fluxo de imigrantes, com foco na redução de deficiências existentes e dos efeitos colaterais, e na proteção das FFAA, da população e dos refugiados.

Além disso, tem atuado diuturnamente para desenvolver todas as actividades, de maneira segura e estável, de forma a mitigar ou eliminar os riscos surgidos. Um exemplo disso, foi a instalação de um hospital de campanha, junto aos acampamentos dos refugiados para realizar o tratamento da população, no âmbito dessa pandemia mundial, além das ações preventivas necessárias. As medidas implementadas estão a permitir melhorias no quadro de saúde desse imenso contingente de venezuelanos, bem como às tropas envolvidas nessa missão humanitária.

Foram elencados, ainda, os seguintes riscos: possibilidade de problemas jurídicos, de violações de direitos humanos e colapso do programa de interiorização, o que pode impactar diretamente esse programa humanitário. Vislumbrou-se a necessidade de se manter a agenda de cooperação entre as FFAA e intensificar as actividades de Inteligência, como forma de proporcionar a continuidade da integração dos trabalhos, da atuação combinada e interagências, e reduzir a lacuna informacional.

A análise dos diversos factores sinaliza a necessidade de manter e aperfeiçoar os atuais padrões de integração e de cooperação com as FFAA de países vizinhos, instituições, agências e órgãos civis, para a diminuição do hiato informacional, com a realização de intercâmbios de dados e informações de Inteligência, para a continuidade do sucesso desse programa governamental.

Outro aspeto que tem sido analisado criteriosamente é o risco do uso contínuo das FFAA, por longos períodos, em actividades de natureza humanitária, uma vez que poderá desgastar as FFAA e potencializar problemas que possam repercutir negativamente.

Acresce que o empenhamento das FFAA Brasileiras face aos problemas de imigração na atualidade está de acordo com a Teoria da Securitização, justificadas pelas ameaças



existentes (com destaque para a possibilidade de aumento dos crimes transfronteiriços, de ações terroristas e de campanhas de difamação), além da capacidade das Forças Componentes (capacidade do ator securitizante ou vontade política de mobilizar as forças e os recursos necessários para atuar contra a ameaça) em atividades de avaliação e gestão dos riscos, e na adoção de medidas de controlo do fluxo migratório.

No sexto capítulo, nesta conclusão, buscou-se atender ao OG (analisar o empenhamento das FFAA Brasileiras no controlo do fluxo da imigração), materializado através da QC, e concluir que o trabalho exercido pelas Forças Componentes do Brasil face a esse problema migratório venezuelano tem sido um grande sucesso, reconhecido por diversas organizações de todo o mundo, incluindo a ONU e a OIM, e servido de referência para outras nações com problemas similares.

A atuação responsável, marcada pela integração e conjugação de esforços, pela coordenação adequada e cooperação com outros órgãos, ministérios e agências, demonstram o alto grau de preparo, comprometimento e protagonismo das FFAA Brasileiras em ações humanitárias, que podem alavancar e projetar o país como grande agente internacional em causas dessa natureza.

É importante ressaltar que a realização de entrevistas a dois oficiais que participaram da gestão dessa crise humanitária cooperou significativamente com a investigação, uma vez que permitiu confirmar vários aspetos teóricos e obter informações de grande relevância do trabalho diário com os refugiados.

Em linhas gerais, conclui-se que o empenhamento das FFAA Brasileiras está de acordo com a Teoria da Securitização, justificadas pelas ameaças elencadas anteriormente, pela elevada capacidade das Forças Componentes de atuar e coordenar esse grande programa humanitário (capacidade do ator securitizante ou vontade política de mobilizar as forças e os recursos necessários para atuar contra a ameaça) e pelas diversas consequências da ameaça para o ator (Brasil), verificadas ao longo deste TII.

Contributos para o conhecimento ´

Como contributo para o conhecimento, considera-se que a investigação desenvolvida com este trabalho possibilitou obter informações adicionais e relevantes, aprofundar a atuação das FFAA Brasileiras em crises migratórias, identificar as principais ações e soluções estratégicas adotadas, e as oportunidades de melhoria e lições aprendidas desse macro programa humanitário. Permitiu, ainda, caracterizar os riscos para a segurança e defesa nacional, e para a estabilidade regional.



Os conhecimentos poderão servir de base para FFAA de outros países que vivem crises semelhantes, nomeadamente nesse período pós-Covid 19, que certamente agravará os problemas migratórios com o aumento do desemprego e da possível recessão económica.

Limitações da investigação

Este TII teve como limitações mais significativas, além das dimensões e da abrangência do estudo, a dificuldade da condução de alguns trabalhos, nomeadamente as entrevistas, por causa da pandemia provocada pelo Covid 19, o Coronavírus, com o isolamento social e a intensa participação das FFAA do Brasil no seu combate.

Um dos três militares, para os quais foram enviadas as entrevistas por e-mail, não pode responder, uma vez que deixou o cargo de coordenador da Operação Acolhida, em Roraima, para assumir outra função, o que demandou grande empenho do oficial em questão.

Abertura para estudos futuros

Já em termos de pesquisas futuras, recomenda-se realizar a análise, com maior profundidade, da Lei n.º 13.445/2017, de 24 de maio, chamada de Lei de Migração Brasileira, a qual está a impactar decisivamente no trabalho das FFAA em crises migratórias e a trazer sérias consequências para o país no tocante à segurança.

Recomendações de ordem prática

Por fim, tendo em atenção o agravamento da atual crise na Venezuela e a possibilidade do incremento de problemas migratórios em outros países da AS, recomenda-se a preparação e o adestramento contínuos das FFAA para operações de não-guerra, como de programas humanitários.



Referências Bibliográficas

- ABC do ABC. (2020). *Venezuelanos deixam Roraima e serão abrigados em São Paulo e Cuiabá*. Disponível em: <https://www.abcdoabc.com.br/brasil-mundo/noticia/venezuelanos-deixam-roraima-serao-abrigados-sao-paulo-cuiaba-63439>
- ACNUR. (2019a). *Protegendo refugiados no Brasil e no Mundo*. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/02/CARTILHA-ACNUR2019.pdf>
- ACNUR. (2019b). *Número de refugiados e migrantes da Venezuela ultrapassa 4 milhões*. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/06/07/numero-de-refugiados-e-migrantes-da-venezuela-ultrapassa-4-milhoes-segundo-o-acnur-e-a-oim/>
- ACNUR. (2020a). *Perguntas e respostas*. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/perguntas-e-respostas/>
- ACNUR. (2020b). *COVID-19: ACNUR reforça resposta federal de saúde em Boa Vista*. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/03/30/covid-19-acnur-e-forca-resposta-federal-de-saude-em-boja-vista/>
- Botelho, R. A. (2019). *20 anos de MD: EMCFA é fundamental na coordenação do emprego conjunto das Forças Armadas*. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/noticias/57824-20-anosdemd-emcfa-e-fundamental-na-coordenacao-do-empregodasforcas-armadas-em-operacoes-e-exercicios-militares-conjuntos-e-na-atuacao-emoperacoes-de-paz>
- Brasil. (2018). *Comitê Federal apresenta balanço de ações de acolhimento de venezuelanos*. Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: <https://www.gov.br/casa-civil/pt-br/assuntos/noticias/2018/dezembro/comite-federal-apresenta-balanco-de-aco-es-de-acolhimento-de-venezuelanos>
- Brasil. (2020). *Operação Acolhida*. Casa Civil da Presidência da República. Disponível em <https://www.gov.br/acolhida/historico/>
- Buzan, B., Weaver, O. (1998). *A New Framework For Analysis*. Disponível em: https://www.academia.edu/39047709/Buzan_Waever_and_De_Wilde_1998_Security_-_A_New_Framework_For_Analysis
- Cerávolo, L. E. S. (2019). *Respostas do Governo Brasileiro frente à migração de venezuelanos para Roraima (2015 – 2018)*. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/4259>



- Decreto n.º 8.903. (2016). *Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm
- Decreto n.º 9.970. (2019). *Dispõe sobre o Comitê Federal de Assistência Emergencial*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Ato2019-2022/2019/Decreto/D9970.htm#art10>
- Defesaareanaval. (2019). *Sistema Guardiã do Exército permite gerenciar dados dos imigrantes venezuelanos no Brasil*. Brasília. DF. Disponível em <https://www.defesaareanaval.com.br/exercito/sistemaguardiaodoexercitopermitegerenciar-dados-dos-imigrantes-venezuelanos-no-brasil>
- Defesanet. (2015). *STM - GLO - Justiça Militar da União e as Forças de Pacificação*. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/stm/noticia/19949/STM-GLO-Justica-Militar-da-Uniao-e-as-Forcas-de-Pacificacao/>
- Dom Total. (2019). *O vazio da CPLP*. Belo Horizonte. MG. Disponível em <https://domtotal.com/noticia/1026116/2016/05/o-vazio-da-cplp/>
- EB. (2020). *Sistemática de Acompanhamento Doutrinário e Lições Aprendidas*. Comando de Operações Terrestres. Brasília. DF. Disponível em http://www.eb.mil.br/o-exercito?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_assetEntryId=8891646&_101_type=content&_101_urlTitle=sistematica-de-acompanhamento-doutrinario-e-licoes-aprendidas-sadla-&inheritRedirect=true.
- END. (2012). *Estratégia Nacional de Defesa*. Disponível em https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf
- Estado de Minas. (2019). *Gastos do Brasil com refugiados chegam a R\$ 265,2 milhões*. Minas Gerais. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/04/14/interna_politica,1046253/gastos-do-brasil-com-refugiados-chegam-a-r-265-2-milhoes.shtml
- FAB. (2018). *FAB realiza quarta etapa da interiorização dos imigrantes venezuelanos*. Disponível em: <https://www.fab.mil.br/noticias/mostra/32392/OPERA%C3%87%C3%83O%20ACOLHIDA%20-%20FAB%20realiza%20quarta%20etapa%20da%20interioriza%C3%A7%C3%A3o%20dos%20imigrantes%20venezuelanos>
- Fonseca, M. V. R. (2014). *O processo de criação da Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE), no âmbito do Conselho de Defesa da União de Nações Sul-Americanas*



- (CDS/UNASUL), no projeto de integração Sul-Americana: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro. Disponível em [https://www.esg.br/estudos-estrategicos /labsdef /NUCLEAS_Veronica.pdf](https://www.esg.br/estudos-estrategicos/labsdef/NUCLEAS_Veronica.pdf)
- Fontes, S. H. (2018). *A Comunicação Social na Operação Acolhida*. Centro de Comunicação Social do Exército. Disponível em <http://eblog.eb.mil.br /index.php /menu-easyblog /a-comunicacao-social-na-operacao-acolhida.html>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2020). *Produto Interno Bruto*. Disponível em: <https:// www.ibge.gov.br/explica/pib.php>.
- Jusbrasil. (2006). *Ordenador de Despesas na Administração Pública*. Brasília. DF. Disponível em https://tce-rs.jusbrasil.com.br/noticias/1518362/ordenador_de_-despesas-na-administracao-publica
- Jus. (2014). *Perfil, habilidades e atribuições do pregoeiro*. Brasília. DF. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/34535/perfil-habilidades-e-atribuicoes-do-pregoeiro>
- Kanaan, G. F. G. (2019). *Operação Acolhida: a maior operação conjunta-interagências e de natureza humanitária no Brasil*. Disponível em <http://ebrevistas.eb.mil.br /index.php/DMT/article/view/2351>
- Lei n.º 13.445. (2017). *Lei de Imigração Brasileira*. Brasília. DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm
- Martins, S. (2017). *AMAZONLOG: Começa em Tabatinga (AM) maior exercício de logística humanitária do Brasil*. Disponível em <https://www.defesa.gov.br/noticias/36737-amazonlog-comeca-em-tabatinga-am-maior-exercicio-de-ajuda-humanitaria-do-brasil>
- MD 30-M-01. (2011). *Doutrina de Operações Conjuntas. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas*. Disponível em https://www.defesa.gov.br /arquivos /legislacao /emcfa/publicacoes/doutrina/md30_m_01_volume_1.pdf
- MD. (2015). *Glossário das Forças Armadas*, MD35-G-01 (5.º ed.). Brasília: Autor.
- MD. (2019). *Conselho de Defesa Sul-Americano*. Brasília. DF. Disponível em <https://www.defesa.gov.br/relacoes-internacionais/foruns-internacionais/cds>
- Medida Provisória n.º 820. (2018). *Refugiados*. Brasília. DF. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/132234>
- Ministério das Relações Exteriores (2020). *Fundo Monetário Internacional*. Disponível em http://www.itamaraty.gov.br/pt_BR/_politica_externa/_diplomacia_e_comercial-comercial-e-financeira/119-fundo-monetario-internacional



- Negócios. (2019). *FMI prevê 44,3% de desemprego na Venezuela este ano*. São Paulo. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Mundo/noticia/2019/04/fmi-preve-443-de-desemprego-na-venezuela-este-ano.html>
- NEP/INV - 001. (2018). *Trabalhos de investigação*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- NEP/INV - 003. (2020). *Estrutura e regras de citação e referência de trabalhos escritos a realizar no Instituto Universitário Militar*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- NSC Total. (2018). *Em Roraima, venezuelanos enfrentam a saudade de casa enquanto aguardam por um novo destino*. Roraima. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/noticias/em-roraima-venezuelanos-enfrentam-a-saudade-de-casa-enquanto-aguardam-por-um-novo-destino>
- O Estado de SP. (2017). *Militares reclamam o uso indiscriminado de tropas federais*. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,bastidores-militares-reclamam-de-uso-indiscriminado-de-tropas-federais-pelos-estados,70001664412>
- O Globo. (2018). *Especialistas analisam, ponto por ponto, fala de generais*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/especialistas-analisam-ponto-por-ponto-faladegenerais-sobre-intervencao-no-rio-22438036>
- ONU. (2016). *Qual a diferença entre 'refugiados' e 'migrantes'?* Disponível em: <https://nacoesunidas.org/qual-a-diferenca-entre-refugiados-migrantes/>
- PND. (2012). *Política Nacional de Defesa (PND)*. Disponível em https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf
- Quivy, R. & Campenhoudt, L.V. (2013). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. (6ª ed.). Lisboa: Gradiva.
- Santos, L.A.B., & Lima, J.M.M. (Coord.) (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação* (2.ª ed., revista e atualizada). Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Souza, L. A. (2019). *Uma análise do processo decisório, do planejamento e da execução da Operação Acolhida*. Rio de Janeiro. ECEME. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/4976>
- Vaz, A. C. (2017). *A crise venezuelana como fator de instabilidade regional: perspectivas sobre seu transbordamento nos espaços fronteiriços*. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. DF. Disponível em <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/CEEEExAE/article/view/1171>



Anexo A — Corpo de Conceitos

Ações Estratégicas - ações que compreendem um conjunto de medidas de natureza e intensidade variáveis, orientadas para o preparo e o emprego do Poder, na consecução da Estratégia, podendo ser de duas ordens: ação corrente e ação de emergência (MD 35-G-01, p. 16).

Avaliação da Conjuntura - é um processo ordenado de conhecimento dos factos passados e presentes, e da sua provável evolução nos contextos nacional e internacional, identificando possíveis oportunidades, ameaças, vulnerabilidades e áreas geográficas de interesse, com vistas às implicações no emprego do Poder Nacional para a consecução e preservação dos Objetivos Nacionais (MD 30M01, p. 16).

Centro de Gravidade - ponto essencial de uma nação, de forças militares ou de sistemas diversos, cujo funcionamento é imprescindível à sobrevivência do conjunto. Ponto de onde uma força militar (amiga ou inimiga), pelas suas características, capacidades ou localidades, extrai sua liberdade de ação, força física ou vontade de lutar (MD 35-G-01, p. 52).

Consciência Situacional - percepção precisa dos fatores e condições que afetam a execução da tarefa durante um período determinado de tempo, permitindo ou proporcionando ao seu decisor, estar ciente do que se passa ao seu redor e assim ter condições de focar o pensamento à frente do objetivo. É a perfeita sintonia entre a situação percebida e a situação real (MD 35-G-01, p. 64).

Fundo Monetário Internacional - é uma organização internacional que resultou da Conferência de Bretton Woods (1944). Concebida no final da Segunda Guerra Mundial, seus idealizadores tinham por objetivo construir um arcabouço para cooperação, que evitasse a repetição das políticas econômicas que levaram à Grande Depressão dos anos 1930 e ao conflito global que se seguiu. Os objetivos declarados da organização são promover a cooperação econômica internacional, o comércio internacional, o emprego e a estabilidade cambial, inclusive mediante a disponibilização de recursos financeiros para os países membros para ajudar no equilíbrio de suas balanças de pagamentos. (Ministério das Relações Exteriores, 2020).

Garantia da Lei e da Ordem - atuação coordenada das Forças Armadas e dos Órgãos de Segurança Pública na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, possui caráter excepcional, episódico e temporário. Ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, após esgotados os instrumentos



destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. A decisão presidencial para o emprego das Forças Armadas nessa situação poderá ocorrer diretamente por sua própria iniciativa ou por solicitação dos chefes dos outros poderes constitucionais, representados pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados (MD 35-G-01, p. 119).

Lições Aprendidas - conhecimentos militares disponíveis por meio das experiências doutrinárias oriundas da instrução individual e coletiva, dos exercícios de adestramento e do emprego da Força em operações militares, visando à evolução contínua da Doutrina Militar Terrestre (EB, 2020).

Operações de Informação - ações coordenadas que concorrem para a consecução de objetivos políticos e militares. Executadas com o propósito de influenciar um oponente real ou potencial, diminuindo sua combatividade, coesão interna e externa e capacidade de tomada de decisão. Atuam sobre os campos cognitivo, informacional e físico da informação do oponente, e, também, sobre os processos e os sistemas nos quais elas trafegam, ao mesmo tempo em que procuram proteger forças amigas e os respectivos processos e sistemas de tomada de decisão (MD 35-G-01, p. 183).

Ordenador de Despesas - é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos. (Decreto-Lei Federal n.º 200/67, art. 80, § 1º) (Jusbrasil, 2006).

Pregoeiro - é aquele que agrega praticamente as mesmas funções da comissão de licitação, tal qual disposta na Lei n.º 8.666/93. A função dele é pôr em prática o edital, conduzindo a fase externa da licitação, recebendo documentos e propostas, procedendo ao julgamento, à classificação das propostas, à habilitação, recebendo os recursos e, se não houver, adjudicando o objeto licitado ao vencedor (Jus, 2014).

Produto Interno Bruto - é a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade, geralmente em um ano. Todos os países calculam o seu PIB nas suas respectivas moedas (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020).

Refugiados - são pessoas que escaparam de conflitos armados ou perseguições. Com frequência, sua situação é tão perigosa e intolerável que devem cruzar fronteiras internacionais para buscar segurança nos países mais próximos, e então se tornarem um ‘refugiado’ reconhecido internacionalmente, com o acesso à assistência dos Estados, do ACNUR e de outras organizações. São reconhecidos como tal, precisamente porque é muito perigoso para eles voltarem ao seu país e necessitam de um asilo em algum outro lugar. Para estas pessoas, a negação de um asilo pode ter consequências vitais (ONU, 2016).



Risco - quantificação da insegurança, por meio da combinação da probabilidade, com a gravidade de ocorrência de um evento (MD 35-G-01, p. 183).

Soluções Estratégicas - são aquelas soluções adotadas no nível estratégico, que é o responsável pela transformação dos condicionamentos e das orientações políticas em ações estratégicas a serem desenvolvidas pelas forças militares. Neste nível são formuladas as possíveis soluções estratégicas para o problema político para o emprego das forças em operação (MD 35-G-01, p. 170).



Anexo B — Guião das Entrevistas

Instituto Universitário Militar

Curso de Promoção a Oficial General 2019/20

Área de Estudo das Ciências Militares e Área de Investigação da

Segurança Interna e Fenômenos Criminais

Trabalho de Investigação Individual

“As Forças Armadas Brasileiras face aos problemas da imigração na atualidade”.

ENTREVISTA

Solicita-se a identificação com o preenchimento dos dados abaixo:

- Nome do País: Brasil
- Nome do Militar:
- Posto:
- Função:
- Outros dados julgados úteis:

Senhor XXXXX,

No contexto do estudo das Ciências Militares, dentro da área de Estudo de Investigação de Segurança Interna e Fenômenos Criminais, foi proposta a elaboração do Trabalho de Investigação Individual com o tema “As Forças Armadas Brasileiras face aos problemas da imigração na atualidade”.

Esta entrevista visa obter informações relevantes, relacionadas sobretudo no nível estratégico, exclusivamente para efeitos académicos e no contexto do trabalho referido. Solicito ao senhor que, caso seja entendido que alguma informação solicitada deva ser objeto de proteção, mencione nas respostas às questões colocadas.

A seguir, seguem as perguntas elaboradas:

1. Sob o ponto do senhor, quais as ações estratégicas adotadas pelas Forças Armadas Brasileiras, no contexto da Operação Acolhida ou empenhamento das Forças Armadas no controlo do fluxo migratório venezuelano no Brasil?
2. Sob o ponto do senhor, quais as soluções estratégicas adotadas pelas Forças Armadas Brasileiras, no contexto da Operação Acolhida, em relação ao problema da imigração venezuelana para o Brasil?
3. Sob o ponto do senhor, quais as lições aprendidas podemos identificar nessa gestão estratégica da crise humanitária, no contexto da Operação Humanitária?



4. Quais oportunidades de melhoria que a governança da Componente Militar Brasileira está a prestar à gestão estratégica da crise humanitária, no contexto da Operação humanitária?

5. Quais dos riscos abaixo o senhor considera que há nesse processo migratório de venezuelanos para o Brasil?

AÇÃO OU RISCO	Marque um X
Desgaste das FFAA com a opinião pública	
Ações terroristas ou revolucionárias, aproveitando-se do contexto de recebimento de imigrantes (infiltrados junto aos imigrantes)	
Possibilidade de violações dos direitos humanos	
Aumento dos crimes transfronteiriços	
Ocupação de áreas públicas e privadas	
Problemas Jurídicos ou ações na justiça contra os integrantes da Tropa	
Campanha de Difamação com divulgação de <i>fake news</i> contra a atuação do Exército Brasileiro	
Redução da operacionalidade das FFAA com emprego excessivo em ações subsidiárias.	

6. Quais os outros riscos para a segurança e defesa nacional e estabilidade regional que oferecem esses fenómenos migratórios de venezuelanos para o Brasil?

7. Há algum aspeto que o senhor considere relevante sobre a atuação das Forças Armadas face ao fluxo migratório de venezuelanos no Brasil?

8. Qual a avaliação do senhor sobre o resultado da atuação das Forças Armadas face ao fluxo migratório de venezuelanos no Brasil?



Anexo C — Análise das Entrevistas

Quadro 4 – Análise das Entrevistas

Questão n.º 1	Entrevista com Coronel Kanaan	Entrevista com Coronel Cinelli
Sob o ponto do senhor, quais as <u>ações estratégicas</u> adotadas pelas Forças Armadas Brasileiras, no contexto da Operação Acolhida ou emprego das Forças Armadas no controlo do fluxo migratório venezuelano no Brasil?	<p>Primeiramente, há que se ressaltar que a "Acolhida" é uma grande operação de natureza humanitária, do Governo Federal do Brasil, conjunta (envolve as Três FFAA) e interagências. As estratégias adotadas foram construídas no nível federal, com grande participação do Ministério da Defesa e em coordenação com a ONU.</p> <p>O coordenador da Força-Tarefa Logística Humanitária atua no Comitê Federal de Assistência Emergencial, no nível estratégico, juntamente com outras organizações civis, com destaque para o ACNUR e a OIM.</p> <p>O trabalho de acolhimento dos venezuelanos no Brasil está estruturado em torno de três eixos estratégicos:</p> <p>Eixo 1 - <u>ordenamento de fronteira</u> (para recepção e identificação dos imigrantes, regularização migratória com a concessão imediata da documentação, triagem e cuidados médicos básicos, como vacinação, etc).</p> <p>Eixo 2 - <u>abrigo</u> (para acomodação em abrigos e albergues, alimentação, educação, saúde e proteção social). É coordenado pelo Ministério da Cidadania, com apoio das FFAA. Foram criados 11 (onze) abrigos em Boa Vista- Roraima – para receber o contingente de imigrantes, com capacidade total de 6.000 pessoas.</p> <p>Eixo 3 - <u>interiorização</u> (processo de reassentamento em outras regiões).</p>	<p>No contexto da resposta brasileira ao problema do fluxo migratório venezuelano, a principal ação estratégica adotada refere-se à <u>participação em ações de caráter humanitário com desdobramentos que ampliam a capacidade operacional das FFAA.</u></p>



Questão n.º 2	Entrevista com Coronel Kanaan	Entrevista com Coronel Cinelli
Sob o ponto do senhor, quais as <u>soluções estratégicas</u> adotadas pelas Forças Armadas Brasileiras, no contexto da Operação Acolhida, em relação ao problema da imigração venezuelana para o Brasil?	A principal estratégia é <u>buscar a continuidade e a expansão das ações de assistência humanitária, sobretudo com a criação de escritórios e células de interiorização regional</u> , distribuídas em todas as regiões do país. Portanto, esse processo é um fator crítico para a solução da crise humanitária, pois contribui para a diminuição da ameaça e para redução de diversas pressões na fronteira do Estado de Roraima. <u>Outra ação estratégica é manter ordenada a fronteira do país, com fluxo constante, e a cidade de Pacaraima em ordem.</u>	- <u>Ativação de estrutura de recepção, identificação e imunização em Pacaraima-RR.</u> - <u>Ativação de estrutura de triagem e interiorização em Pacaraima-RR, Boa Vista-RR e Manaus-AM.</u> - <u>Construção estruturas de acolhimento (Abrigos) em Pacaraima-RR e Boa Vista-RR.</u> - <u>Ativação da estrutura de coordenação de interiorização em Boa Vista-RR, sendo esta última a mais importante para a atual fase da Operação Acolhida.</u>

Questão n.º 3	Entrevista com Coronel Kanaan	Entrevista com Coronel Cinelli
Sob o ponto do senhor, quais as <u>lições aprendidas</u> podemos identificar nessa gestão estratégica da crise humanitária, no contexto da Operação Humanitária?	Há o ineditismo da missão e as soluções adotadas estão a ser referência para outros países. Há, também, <u>cooperação e integração</u> muito grandes <u>entre as Forças Armadas e as demais agências.</u> <u>As FFAA assumiram um elevado grau de protagonismo</u> nas diversas ações, desde o nível estratégico até o tático.	- <u>Não há Instituição que, isoladamente, apresente solução duradoura e sustentável</u> para o grande fluxo migratório de venezuelanos. - Consequentemente, a <u>integração de esforços</u> dos atores presentes no ambiente interagências é fator primordial para o sucesso. - <u>A Componente Militar confere à Operação uma estrutura central de coordenação</u> , haja vista as características da profissão militar, além das capacidades de prover infraestrutura, logística e segurança. - <u>As expertises das diversas Agências</u> fundamentam as decisões dos níveis estratégico e operacional, contribuindo para a gestão da crise humanitária. - <u>A importância da coordenação das ações estratégicas</u> pelo mais alto nível de planejamento das ações. - <u>A necessidade do compartilhamento dos (as) dados/informações</u> dos principais atores para o alcance dos objetivos estratégicos. - <u>A importância da tomada de decisão, no mais curto prazo possível</u> , da ação estratégica a ser adotada em relação a resposta ao fluxo humanitário (abrigoamento x interiorização).



Questão n.º 4	Entrevista com Coronel Kanaan	Entrevista com Coronel Cinelli
Quais <u>oportunidades de melhoria</u> que a governança da Componente Militar Brasileira está a prestar à gestão estratégica da crise humanitária, no contexto da Operação humanitária?	Uma oportunidade de melhoria considerável, e que já está em andamento, é a <u>designação de uma equipa fixa na administração</u> , sobretudo com <u>Ordenador de Despesas</u> ¹⁴ e <u>pregoeiro</u> ¹⁵ , para aplicar o montante dos recursos destinados pelo Governo Federal e pelas agências e ministérios. <u>Outro aspeto é tornar fixas algumas funções</u> , no total de 13, para evitar a rotatividade e manter a experiência no trabalho. Vale ressaltar ainda a <u>criação de escritórios e células de interiorização regional</u> , distribuídas em todas os Estados do Brasil, para facilitar o processo e mitigar os problemas.	<ul style="list-style-type: none">- A governança da Componente Militar está baseada em um Estado-Maior Conjunto, conforme a Doutrina de Operações Conjuntas, em um cenário de guerra, tendo como decisor o Comandante da Força-Tarefa Logística Humanitária.- Acrescenta-se a essa estrutura, células as quais se adaptaram às especificidades da Operação, quais sejam: D11 – Saúde; D12 – Interiorização; e D13 – Abrigamento.- <u>As oportunidades de melhoria referentes à gestão estratégica surgem da integração do trabalho de Estado-Maior, o que poderia ser aprimorado no nível ministerial, seja no Comitê Federal para Assistência Emergencial, seja nos Subcomitês Federais.</u>

Questão n.º 5	AÇÃO OU RISCO	Coronel Kanaan	Coronel Cinelli
Quais dos riscos abaixo o senhor considera que há nesse processo migratório de venezuelanos para o Brasil?	Desgaste das FFAA com a opinião pública		x
	Ações terroristas ou revolucionárias, aproveitando-se do contexto de recebimento de imigrantes (infiltrados junto aos imigrantes)		
	Possibilidade de violações dos direitos humanos		x
	Aumento dos crimes transfronteiriços	x	
	Ocupação de áreas públicas e privadas	x	x
	Problemas jurídicos ou ações na justiça contra os integrantes da Tropa	x	x
	Campanha de difamação com divulgação de <i>fake news</i> contra a atuação do Exército Brasileiro		x
	Redução da Operacionalidade das FFAA com empenhamento excessivo em ações subsidiárias		

¹⁴ Conforme Corpo de Conceitos

¹⁵ Conforme Corpo de Conceitos



Questão n.º 6	Entrevista com Coronel Kanaan	Entrevista com Coronel Cinelli
Quais os outros <u>riscos</u> para a segurança e defesa nacional e estabilidade regional que oferecem esses fenómenos migratórios de venezuelanos para o Brasil?	Um risco identificado é devido à <u>falta de compartilhamento de dados da Venezuela com o Brasil</u> , para informar a situação dos imigrantes, seus antecedentes criminais e o histórico das pessoas etc.	No âmbito internacional, o tema Segurança e Defesa tem sido abordado com roupagens distintas em face da “multidimensionalidade” atribuída ao tema segurança. Destaca que os estudos de segurança devem incorporar tanto as ameaças militares quanto aquelas advindas das áreas política, econômica, ambiental e societal, com destaque para: <ul style="list-style-type: none">- <u>Infiltração de agentes e/ou militares venezuelanos</u> que buscam informações sobre as capacidades militares e movimentações das Forças Armadas Brasileiras;- <u>Recrudescimento das relações diplomáticas entre Brasil e Venezuela</u> fruto de ações bem-sucedidas conduzidas pela Operação, do ponto de vista humanitário, que desagradem, de alguma forma, o atual governo venezuelano;- <u>Aumento dos delitos transfronteiriços</u> em face da maior circulação de pessoas na faixa de fronteira; e- <u>Inserção de atores com ideologias contrárias aos valores democráticos defendidos e cultuados em território nacional.</u>

Questão n.º 7	Entrevista com Coronel Kanaan	Entrevista com Coronel Cinelli
Há <u>algum aspeto que o senhor considere relevante</u> sobre a atuação das Forças Armadas face ao fluxo migratório de venezuelanos no Brasil ?	Foram os citados nos itens anteriores, sobretudo <u>a rotatividade do pessoal</u> empenhado nas actividades como os imigrantes, oriundos dos diversos Comandos Militares de Área.	A atuação das Forças Armadas é pautada pelos valores inerentes à profissão militar conjugados com fatores de sucesso de uma Operação de Ajuda Humanitária: <u>sinergia, altruísmo, ética e respeito às diferenças.</u>

Questão n.º 8	Entrevista com Coronel Kanaan	Entrevista com Coronel Cinelli
Qual a <u>avaliação</u> do senhor sobre o <u>resultado da atuação das Forças Armadas</u> face ao fluxo migratório de venezuelanos no Brasil ?	<u>Excepcional</u>	<u>A avaliação é extremamente positiva.</u> A Operação Acolhida é considerada, no âmbito internacional, como a melhor resposta que já existiu em face ao problema do fluxo migratório venezuelano, uma vez que é baseada na integração socioeconômica sustentável, com a devida proteção social, ao invés do confinamento obrigatório em Campos de Refugiados situados em áreas ermas. Nesse contexto, a atuação das Forças Armadas provê o alicerce da Operação Acolhida, constituído pela coordenação operacional, infraestrutura, logística e segurança, o que confere aos demais atores melhores condições para execução de suas tarefas.